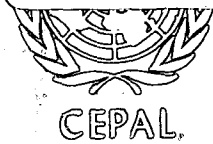


INT-1920

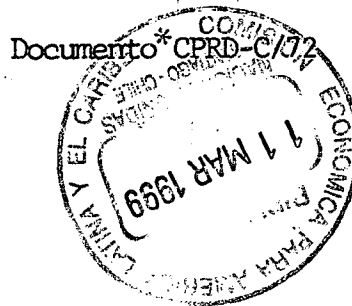


ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

~~CEPAL/ILPES (1920)~~



LA DINAMICA CONCENTRADORA Y CENTRALIZADORA EN LOS PROCESOS DE FORMACION
DE LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES LATINOAMERICANAS */

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 preliminar sujeta a cambios de fondo y de forma de la Ponencia presentada por el autor en el III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, que, organizado por el CENDEC y el ILPES, se llevó a cabo en Brasilia, Brasil, del 12 al 15 de diciembre de 1983. El contenido de este documento refleja puntos de vista estrictamente personales y no compromete a la Institución de la cual el autor es funcionario.

83-12-2204

1912

...

...

...

LA DINAMICA CONCENTRADORA Y CENTRALIZADORA EN
LOS PROCESOS DE FORMACION DE LAS ESTRUCTURAS
TERRITORIALES LATINOAMERICANAS */

Carlos A. de Mattos

Existe considerable evidencia como para sustentar que uno de los rasgos predominantes en los procesos de formación de las estructuras territoriales de los sistemas nacionales latinoamericanos ha sido la tendencia a la concentración territorial (CT) de las actividades productivas y de la población en un número muy reducido - principalmente en una - de las partes de cada uno de ellos. Esta tendencia ha dado origen a la conformación de sistemas espaciales desequilibrados en lo que tiene relación cuando menos con dos importantes aspectos: en primer término, con la distribución espacial de las fuerzas productivas y con el desarrollo que las mismas han alcanzado en distintas partes de cada espacio nacional, como consecuencia de la continua acumulación territorialmente concentrada de la tecnología instalada de cada país; y en segundo término, con la centralización del poder político-administrativo, de lo que se ha derivado un proceso de centralización de las decisiones.

La persistencia de estos fenómenos, así como la creciente percepción de que ellos están teniendo consecuencias desfavorables para los procesos de acumulación y crecimiento de cada sistema en su conjunto, han comenzado a generar, cada vez con más frecuencia e intensidad, propuestas de desconcentración productiva y de descentralización decisional.

Por otra parte, ante los modestos resultados que hasta ahora han tenido las políticas derivadas de propuestas de este tipo, se ha hecho evidente la necesidad de disponer de un mayor conocimiento sobre las modalidades de funcionamiento espacial de los sistemas nacionales en el

*/ Este trabajo constituye una versión modificada de dos capítulos de la ponencia que, con el título "El proceso de concentración territorial obstáculo para el desarrollo?", fuera presentada por el autor en el Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo, realizado en Ciudad de México, entre el 3 y el 10 de noviembre de 1983.

marco de los específicos condicionantes que operan en los países capitalistas periféricos. En otras palabras, se ha afirmado la convicción de que el análisis de la factibilidad de las políticas de desconcentración y de descentralización, necesita sustentarse en hipótesis plausibles sobre los orígenes y los factores determinantes de la dinámica espacial de los sistemas nacionales en cuestión.

Se ha entendido que sería con base en tales hipótesis y explicaciones que se podrían esbozar respuestas convincentes a interrogantes tales como: ¿hasta dónde las estrategias de desconcentración y descentralización son compatibles con la lógica del sistema?; ¿hasta qué punto sería posible obtener resultados significativos en materia de desconcentración productiva y de descentralización decisional en las particulares condiciones imperantes en este tipo de economías?; ¿cuál debería ser el contenido de las propuestas respectivas para asegurar el cumplimiento de tales objetivos?; ¿qué modificaciones relevantes implicaría este tipo de políticas para los proyectos políticos nacionales actualmente predominantes?.

Las reflexiones que siguen tienen el propósito de plantear algunos elementos de juicio orientados a responder a interrogantes de este tipo. Para ello se ha estimado ineludible partir del análisis de la lógica de los procesos de concentración y centralización en el ámbito de los países de desarrollo capitalista tardío, considerando en particular el caso de aquellos en que el proceso de penetración y expansión de las relaciones capitalistas de producción ha permitido un avance significativo del desarrollo de la industria. Es por ello, que el análisis que aquí se propone, sólo pretende tener validez, a un nivel relativamente alto de generalidad, para aquellos países que se encuadran en tal situación.

A. La especificidad de la concentración territorial en los países capitalistas periféricos

Seguramente el primer aspecto que hay que tener en cuenta cuando se analiza la lógica de la concentración territorial es 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 economía de base industrial. Este es un hecho de validez universal y, por lo tanto, tiene vigencia independientemente del tipo de sistema en que la industria se desarrolle. En efecto, como subraya Semevski (1978, p. 3) "... existen algunos rasgos regulares en el proceso de urbanización, comunes tanto al capitalismo como al socialismo. Aquí nos referimos a rasgos como, por ejemplo, la tendencia objetiva hacia la aglomeración en la producción y, por tanto, hacia la aglomeración de la población. En el principio de la aglomeración vemos una ley objetiva de la geografía económica que entró en vigor simultáneamente con la aparición de la producción industrial, su separación de la economía rural y su concentración en ciudades".

En definitiva, es en las condiciones que ofrece la aglomeración geográfica que la industria encuentra el fundamento para su crecimiento, expansión y reproducción; es por ello que la concentración de las actividades y de la población en el espacio es un rasgo propio de las economías en proceso de industrialización, sea cual sea el carácter de las relaciones sociales de producción imperantes.

De esta manera, toda economía que sustente su estrategia de desarrollo en el crecimiento y expansión del sector industrial tarde o temprano terminará por impulsar, 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 de las economías industriales.

Sin embargo, los procesos de CT adquieren características diversas en las economías socialistas y en las capitalistas a medida que el proceso de industrialización avanza. Habida cuenta de ello, importa analizar las razones y la lógica de la CT en el ámbito de los países capitalistas y, en particular aquellos de industrialización tardía como es el caso de los países latinoamericanos.

Este análisis parece particularmente importante en especial si se tiene en cuenta que algunos autores sostienen que la CT alcanza su máxima

/expresión justamente

expresión justamente en las condiciones propias de una economía capitalista, habida cuenta de los diversos factores que gravitan en ella. Así, por ejemplo, Gustavo Garza realizó una verificación empírica para 83 países, tanto capitalistas como socialistas, con el propósito de verificar la hipótesis de que a "la urbanización industrial-capitalista le corresponden, como características inherentes, altos niveles de concentración económico-espacial que van más allá de los requerimientos de las condiciones tecnológicas" (Garza, 1980 b, p. 285); y los resultados que obtuvo en dicha verificación le permitieron concluir que "la alta concentración es una peculiaridad imprescindible del modo de producción capitalista" (1980 b, p. 286). Tanto las conclusiones de estudios de este tipo como la información disponible al respecto avalan el interés por estudiar con mayor detención la dinámica de los procesos de CT para el caso de los países latinoamericanos.

A este respecto, interesa aquí observar la evolución de los procesos respectivos considerando la especificidad que adquieren en el marco de la racionalidad dominante en este tipo de sistema, en el entendido de que la lógica que de allí se deriva condiciona una concreta y peculiar modalidad de generación, apropiación y utilización del excedente económico que tiene una decisiva incidencia en la formación de las estructuras tanto sectoriales como territoriales. Para este propósito, adquiere especial relevancia el análisis de las motivaciones y el comportamiento predominante de los agentes que se apropian del excedente en relación a la utilización del mismo, tanto en términos sectoriales como territoriales, en el ámbito de cada sistema nacional.

Aun cuando en este trabajo nos limitaremos al análisis de las modalidades y mecanismos de reproducción de la estructura territorial desigual y concentrada, entendemos que para una aprehensión global de este fenómeno, es necesario ubicar la dinámica de los procesos de CT en el contexto más amplio del proceso general (social, económico, territorial) de concentración del que es parte y, al mismo tiempo, causa y consecuencia.

En efecto, tanto la discusión teórica como los resultados del estudio de situaciones concretas tienden a respaldar la hipótesis de que el proceso

/general de

general de concentración aparece como una de las características fundamentales del patrón de desarrollo predominante en los países capitalistas latinoamericanos. Esta hipótesis se fundamenta en el hecho de que - en un contexto donde el proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico queda librado principalmente al juego de las fuerzas del mercado - buena parte de los grupos sociales, los sectores productivos y las regiones que se caracterizaban por una mayor acumulación realizada al comienzo del proceso de articulación capitalista del sistema, encuentran en esa situación inicial condiciones propicias para incrementarla de período en período; ello da origen a una estructura cada vez más concentrada en sus dimensiones social, económica y territorial, donde estas dimensiones del proceso actúan en forma interdependiente, retroalimentándose recíprocamente. Como resultado de ello, se configura una situación caracterizada por una triple concentración de los frutos del progreso técnico, tal como ha sido destacado por Aníbal Pinto (1965 y 1973). En consecuencia, el análisis que se desarrollará en adelante, presupone la tesis de que la CT constituye un epifenómeno del proceso global de concentración, característico de las economías capitalistas y, en particular, de las del capitalismo periférico.

En ese contexto, parece posible identificar ciertos rasgos generales en torno a las razones y las modalidades de la CT, con validez para el conjunto de los países latinoamericanos; en efecto, aun cuando la industrialización no comenzó al mismo tiempo ni adoptó idénticas modalidades en cada uno de ellos, el análisis de los diversos casos pone en evidencia procesos caracterizados por ciertos comportamientos locacionales similares, tanto para aquellos países donde la industrialización tuvo un temprano inicio como para aquéllos en que comenzó más tardíamente.

En última instancia, la posibilidad de hacer generalizaciones a este respecto 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 países de la región - algunos rasgos comunes aparecen como más importantes que esas diferencias. Y ello,

/porque, como

porque, como ha sugerido Villamil, antes que hablar de diversos "estilos de desarrollo" se justificaría considerar la evolución de uno 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; en definitiva, tal comportamiento estaría expresando la voluntad de transformar en dominante a nivel nacional el modelo de acumulación (el "estilo ascendente" en la categorización de Villamil) que se iba imponiendo en el contexto internacional. Ello permite explicar la coherencia de la evolución histórica de los países de la región y la preeminencia de importantes rasgos comunes en su comportamiento.

B. Los principales rasgos de la dinámica de la concentración territorial

A lo largo del proceso de formación de cada sistema nacional, cuando los distintos elementos (actividades) localizados en distintas partes los respectivos territorios nacionales se fueron articulando en función de la penetración del capitalismo (elemento articulador y unificador del sistema), tanto en sus modalidades comercial como industrial, se puede comprobar que el modelo de acumulación predominante en las diversas etapas del proceso histórico, fue condicionando en cada una de ellas una determinada y concreta modalidad de funcionamiento espacial del sistema (de Mattos, 1982).

A partir de la etapa en que las actividades productivas urbanas fueron ganando importancia en el modelo de acumulación dominante a nivel nacional, se comenzó a percibir una persistente tendencia a la CT de las

/fuerzas productivas.

fuerzas productivas. En esa etapa, la dinámica del proceso de urbanización de la economía en lo esencial, se traduce en la apropiación y utilización en forma creciente, del excedente económico por y en las áreas urbanas; entonces la CT aparece como un elemento necesario para el mayor desarrollo de las fuerzas productivas y, consecuentemente, para sustentar e impulsar las nuevas modalidades de la dinámica de acumulación y crecimiento del sistema.

En el contexto de estas nuevas modalidades que impulsan el proceso de urbanización de la economía, a partir de cierto momento, las actividades de carácter industrial pasaron a desempeñar un rol protagónico. A este respecto, se puede afirmar que si bien es cierto que no se puede atribuir a la industria mayor responsabilidad en el origen de la urbanización ni en el de la CT, en cambio en etapas más avanzadas del desarrollo capitalista de los países latinoamericanos, ella se constituyó en el factor fundamental para la consolidación y el reforzamiento de dichos procesos. Y ello, porque, como afirma Bambirra (1974, p. 41) "la urbanización, causa y a la vez consecuencia del desarrollo industrial, vincula su destino a éste, generando un nuevo proceso económico a saber, aquel del capitalismo urbano que es irreversible y que, a la larga, tenderá a ser el predominante en el sistema en su conjunto".

En esta etapa histórica, es posible establecer diferencias entre dos tipos de situaciones, en cuyo espectro se pueden ubicar con distintos matices los diversos países latinoamericanos:

a) la de los países donde los procesos de industrialización se originaron sólo después que ya se había desarrollado una fuerte base económica urbana de carácter terciario; es el caso de aquellos países que comenzaron a industrializarse recién a partir de la segunda postguerra y, en especial, durante los últimas décadas bajo el impulso del proceso de internacionalización del capital. Se trata de países donde la ausencia de un mercado interno suficientemente desarrollado obstaculizó una temprana aparición de actividades manufactureras.

/Cuadro

INDUSTRIALIZACION, URBANIZACION Y CONCENTRACION TERRITORIAL EN AMERICA LATINA

	1978	1978	1978	1978	1975	Alr. 1970	Alr. 1970
	PIB Manufact. por habit. d/ (US\$ 1970)	Grado Industrialización (%) d/	Valor relativo Industria en América Latina (%) d/	% Población urbana e/	Concentración de la Población en las ciudades principales f/	De la población Urbana (%)	De la población total (%)
<u>Grupo 1 a/</u>							
Argentina	474	33	16.1	80.7	54.4	36.1	
Brasil	254	30	38.9	60.1	39.0 g/	15.9 g/	
Chile	226	24	3.1	78.3	51.0	31.6	
México	273	26	22.9	62.7	39.4	17.0	
Uruguay	312	29	1.3	82.9	68.8	44.5	
<u>Grupo 2 b/</u>							
Colombia	119	18	4.3	63.6	29.9	13.7	
Perú	149	25	3.4	61.8	57.2	23.3	
Venezuela	264	17	4.5	75.6	32.0	20.1	
<u>Grupo 3 c/</u>							
Bolivia	56	16	0.4	37.5	45.3	14.1	
Costa Rica	218	23	0.6	42.3	73.7	21.7	
Ecuador	116	20	1.2	41.9	66.2 h/	23.3 h/	
El Salvador	96	19	0.6	41.9	72.6	15.9	
Guatemala	93	16	0.8	36.0	87.3	17.6	
Haití	14	11	0.1	22.3	83.5	11.4	
Honduras	55	16	0.2	36.6	50.4	10.3	
Nicaragua	93	20	0.3	50.7	69.2	20.5	
Panamá	143	14	0.3	51.1	76.1	28.9	
Paraguay	87	16	0.3	39.6	91.6	20.6	
Rep. Dominicana	94	18	0.7	43.2	55.7	16.8	
A. Latina (19 países)	233	26	100.0	61.1	-	-	

a/ Países con industrialización relativamente temprana.

b/ Países con industrialización intermedia.

c/ Países con industrialización tardía.

d/ Fuente: CEPAL, La industrialización de América Latina y la Cooperación internacional, Santiago de Chile, 1981, a base de datos oficiales de los países.

e/ CELADE, Boletín Demográfico, Año XII, núm. 23, Santiago de Chile, 1979.

f/ CEPAL, "Población, urbanización y asentamientos humanos, situación actual y tendencias futuras (1950-2000)", Doc./E/CEPAL/Conf.70/L.4, octubre 1979.

g/ Población San Pablo y Río de Janeiro.

h/ Población Guayaquil y Quito.

En esta situación, los procesos de CT fueron impulsados a través de la mantención y desarrollo, en lo esencial, de las funciones administrativas y comerciales que las ciudades principales de los respectivos países venían teniendo desde el período de su formación; esto es, simplemente expandieron, diversificaron y profundizaron su función originaria. La posterior industrialización, por las razones que más adelante se analizarán, sólo contribuyó a consolidar y ampliar los procesos de CT en torno a dichas ciudades principales.

b) la de aquellos países en los que las ciudades principales dinamizaron su crecimiento básicamente bajo el impulso del desarrollo de las actividades del sector industrial, estableciendo desde entonces los fundamentos para la intensificación de los procesos de CT. Se trata del caso de países donde la industrialización fue producto de la expansión del sector primario-exportador, que permitió el desarrollo de un mercado interno de cierta importancia desde una etapa relativamente temprana del desarrollo capitalista de dichos países (Bambirra, 1974). La existencia de dicho mercado interno impulsó - en algunos casos desde la segunda mitad del siglo pasado - el surgimiento de numerosos establecimientos manufactureros, orientados en sus etapas iniciales fundamentalmente a la sustitución de importaciones.

Es el caso de países como Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y, en menor medida Colombia, para los que es posible hablar de cierto grado de industrialización con anterioridad a la primera guerra mundial. En estos países el temprano nacimiento del sector industrial sentó las bases para un también temprano comienzo del proceso de expansión y unificación del sistema bajo el impulso del capital industrial.

No obstante las diferencias existentes entre estos dos tipos de situaciones a lo que deben agregarse las particularidades que obviamente tuvo el proceso cumplido en cada país, es posible percibir la existencia de una dinámica espacial caracterizada por algunos rasgos fundamentales comunes para los países de la región, rasgos estos que comienzan a hacerse más nítidos a partir del momento en que cada uno de ellos inicia su

/respectivo proceso

respectivo proceso de industrialización. A dichos rasgos comunes habremos de referirnos en las páginas que siguen.

Los numerosos estudios e investigaciones que ya se han llevado a cabo sobre urbanización, desarrollo regional y concentración espacial para diversos países latinoamericanos, aportan valiosos elementos de juicio para esta tarea de tratar de esbozar los rasgos predominantes de los procesos de CT. En tal sentido podrían mencionarse, entre muchos otros, los trabajos de Coraggio (1971) y Rofman (1973) para Argentina; 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.

De acuerdo al marco de referencia bosquejado en las páginas precedentes, parece conveniente iniciar el análisis en el momento en que las primeras actividades de carácter industrial comienzan a desarrollarse en cada país. En ese momento el rasgo que importa destacar es que las ciudades principales preexistentes ofrecieron ciertas ventajas que pesaron particularmente en las decisiones locacionales de los empresarios, a saber:

a) el acceso al mercado más amplio en el marco de cada ámbito nacional, desde que eran dichas ciudades las que contaban con el mayor volumen de población con la capacidad de consumo más elevada dentro de cada país; este mercado estaba conformado por la población de la propia ciudad principal, más aquella que se encontraba localizada en el área de influencia efectiva de dicha ciudad;

b) la mejor dotación disponible a la época en materia de infraestructura (energía, agua potable, transportes, comunicaciones, etc.);

c) el mayor contingente disponible en el espacio nacional de fuerza de trabajo aglomerada;

d) en la mayor parte de los casos, también la localización del poder político nacional, cuya proximidad física aseguraba a los diversos agentes involucrados en el proceso productivo, un mejor acceso a las discusiones en torno a las decisiones de política económica que podrían afectarlos.

/Con el

Con el avance del proceso de industrialización, al hacerse más compleja y diversificada la estructura del sector, se fueron planteando nuevos requerimientos desde el punto de vista locacional; esto es, otros factores comenzaron a cobrar relevancia, uniéndose a aquéllos que habían pesado más fuertemente en las decisiones de 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 mercado de capitales. Entre ellos, cabe destacar el papel que juegan las comunicaciones y la información para el desarrollo de la gran industria moderna, aspectos éstos que seguramente habrán de incrementar aún más su peso en las decisiones locacionales en el futuro (Westaway, 1974). *efectos desconcentrados*

La acción simultánea e interdependiente de todos los factores señalados, unidos a los efectos de los diversos tipos de actividades que en ese entorno se fueron desarrollando, marca la presencia del "sistema especializado de elementos" que según Topalov (1979, p. 20) hace de la ciudad "una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas". Será esta "socialización capitalista de las fuerzas productivas" producida por las grandes aglomeraciones en expansión, lo que se traducirá para el conjunto de las actividades productivas y de la población allí localizadas en lo que el propio Topalov denomina como "efectos útiles de aglomeración" o lo que el análisis regional tradicional designa como "economías externas de aglomeración"; estos efectos o economías emergentes de la aglomeración en proceso de crecimiento, habrán de constituirse en un factor fundamental para la persistencia (retroalimentación) del proceso de CT.

La mayor parte de los factores considerados parecen continuar gravitando fuertemente en las decisiones locacionales de los agentes que determinan la ubicación de las actividades industriales actualmente en el caso latinoamericano. Aun cuando la ausencia de investigaciones empíricas impide hacer generalizaciones para los deferentes países de la región, los resultados de algunos estudios disponibles permiten reafirmar ciertas conclusiones derivadas del análisis teórico. Así, por ejemplo, una investigación para el caso de Brasil (Azzoni, 1982), hecha con el propósito de

/reunir informaciones

reunir informaciones sobre la importancia de los diversos elementos que inciden en las decisiones sobre localización de la industria, permitió comprobar que las firmas consultadas atribuían importancia decisiva o grande en la elección de la región de implantación, a los siguientes aspectos: fácil acceso al sistema carretero de transporte (62%), disponibilidad de mano de obra abundante (57%), proximidad de los principales compradores (51%), proximidad a los principales proveedores (50%), disponibilidad y continuidad en el suministro de energía eléctrica (49%), existencia de medios de comunicación (49%) y disponibilidad de mano de obra calificada (40%). La misma investigación revela que, con ligeras variaciones, se mantiene la importancia asignada a estos aspectos tanto si se consideran solamente las respuestas de las empresas grandes (150 o más trabajadores) como las de las empresas nuevas. Como se puede apreciar, todos estos factores están relacionados positivamente con la dimensión de la CT y su peso en las decisiones locacionales de la empresa privada contribuye a la persistencia de la misma.

En el mismo sentido, algunos estudios sobre localización industrial y procesos de industrialización regional en otros países latinoamericanos, tienden a reafirmar el peso de los factores señalados, así como la validez del tipo de comportamiento locacional aquí analizado. A este respecto, amén de los trabajos antes mencionados, podrían señalarse, entre otros, los estudios de Gómez (1974) para Chile, Manrique (1974) para Colombia y Garza (1980 a) para México.

Como ya se ha mencionado, con la ampliación y profundización del proceso de industrialización en los países de la región a partir de la segunda postguerra y, en particular durante las dos últimas décadas, 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. Se fue definiendo así un modelo de funcionamiento espacial que, en forma sintética

/y simplificada

y simplificada, podría caracterizarse a partir de los siguientes elementos y relaciones causales: 1/

a) el crecimiento y expansión de las áreas principales de concentración, así como su articulación tentacular con otras áreas y centros en cada espacio nacional, fue determinando la persistente ampliación de los respectivos mercados accesibles, con lo cual se generaron condiciones favorables para un continuo aumento de las escalas de producción de los sectores productivos urbanos y, en particular, de la industria;

b) el crecimiento de las escalas de producción, por su parte, estableció condiciones propicias para la incorporación de tecnologías avanzadas; estos dos elementos (aumento de las escalas de producción e incorporación de progreso técnico) favorecieron la mayor concentración empresarial del capital, intensificando el desarrollo de formas monopólicas y oligopólicas de producción, en especial en el sector industrial. Este aspecto constituye uno de los rasgos fundamentales de la dinámica espacial que aquí se está tratando de caracterizar, cual es la interdependencia y mutua retroalimentación entre los procesos de CT y los de concentración del capital; es así que, por una parte, la aglomeración territorial por las razones ya señaladas intensificó las condiciones propicias para el desarrollo de los procesos de concentración económica y éstos, a su vez, a través de los procesos de transmisión horizontal y vertical de las externalidades que desencadenaban, intensificaron la tendencia a la concentración territorial.

c) los elementos antes mencionados (aumento de las escalas de producción, incorporación de innovaciones tecnológicas y concentración empresarial del capital) contribuyeron positivamente para la realización de significativos incrementos de la productividad del trabajo, con la consecuente reducción de costos de producción a nivel de las diversas unidades productivas territorialmente concentradas;

d) la creciente concentración territorial de actividades productivas indujo un persistente aumento de los efectos útiles de aglomeración, lo

1/ Esta parte resume aspectos desarrollados en trabajos anteriores del autor (de Mattos, 1972 y 1981).

/cual al

675
LPE

de LPE

resumen

?

cual al incidir favorablemente en las funciones de producción y de utilidades de las empresas territorialmente aglomeradas (Bourguinat, 1964), favoreció el mayor desarrollo de las actividades productivas allí localizadas y, a su vez, estimuló la localización de unidades productivas adicionales;

e) los aspectos precedentemente enumerados (aumento de las escalas de producción; incorporación de progreso técnico, concentración empresarial del capital, productividad creciente, aumento de los efectos útiles de la aglomeración) contribuyeron para que las áreas de concentración fuesen percibidas por parte de los agentes que decidían sobre la utilización del excedente económico, como los lugares más propicios en términos de rentabilidad del capital. En el ámbito de un sistema donde se dejó al libre funcionamiento del mercado las decisiones básicas en cuanto a la utilización del excedente, tanto en términos sectoriales como territoriales "la desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva" de que habla Massey (1979, p. 234), se ubicó como el factor clave para la persistencia del proceso de CT: en efecto, es en esta desigualdad donde radica una de las causas fundamentales de la continua retroalimentación del proceso y, por consiguiente, de la reproducción ampliada de la estructura desigual original;

f) por otra parte, el crecimiento de la industria en las áreas principales de aglomeración, a través de los procesos de transmisión vertical y horizontal de externalidades, contribuyó fuertemente - tanto directa como indirectamente - al surgimiento y/o expansión de nuevas actividades productivas, entre las cuales principalmente actividades comerciales y de servicios. Estas actividades por su parte contribuyeron, por lo menos por dos vías, a intensificar la CT: por un lado, al multiplicarse, también indujeron a la ampliación del mercado del centro, con lo cual provocaron un desarrollo adicional del aparato productivo territorialmente concentrado; por otro lado, los servicios, al diversificarse, se constituyeron en sí mismos en factores de atracción para nuevas actividades productivas. Todo ello tendió a reforzar aún más el peso relativo

*¿ puede hablar de
proceso de saturación?
alocación actual recursos
no es la + rentable*

de la estructura económica de los centros principales en relación a la de las restantes partes de cada sistema nacional;

g) el proceso de industrialización también contribuyó a sustentar e impulsar una persistente expansión de las actividades del sector financiero, las que fueron adquiriendo una función cada vez más relevante en relación a la dinámica del sistema en su conjunto. Este sector ha tendido a localizar la parte más importante y mejor remunerada de sus actividades en la proximidad física del lugar donde también se encontraba la parte de mayor ponderación - tanto cuantitativa como cualitativamente - del aparato productivo del sistema, desde que éste constituía su base económica principal. Este comportamiento locacional también contribuyó a reforzar la tendencia a la CT.

En este análisis es necesario considerar además la acción del Estado que desempeñó un papel fundamental en la dinámica del proceso hasta aquí esbozado; en efecto, al orientar su acción a la creación de las condiciones sociales y políticas necesarias para el desarrollo del proceso de acumulación, a través de una mayor articulación capitalista del sistema, el Estado también contribuyó - explícita o implícitamente - a generar condiciones para la persistencia y profundización de los procesos de CT.

En ello incidió además el hecho de que con el avance de los procesos de urbanización de la economía se produjo un significativo ascenso político de los grupos sociales urbanos; consecuentemente, estos grupos fueron adquiriendo una creciente gravitación en las alianzas que sustentaron buena parte de los proyectos políticos impulsados a lo largo del período de la industrialización sustitutiva. A su vez, en este contexto, la persistencia de los procesos de concentración de las actividades más importantes de los sectores financiero, industrial y de servicios en los subsistemas centrales, produjo en particular un aumento del poder político de las fuerzas sociales vinculadas a dichas actividades; por consiguiente, al influjo de ese poder político la mayoría de las decisiones más importantes de política económica tendieron a fortalecer, en forma directa o indirecta, los procesos de acumulación en el propio subsistema, lo cual como es obvio operó en detrimento de las actividades de las regiones periféricas.

/Por otra

Por otra parte, la mayor gravitación de las fuerzas sociales vinculadas a las actividades de la CT actuó en favor de la reafirmación y el fortalecimiento de la concentración y centralización de la acción del Estado que ya había sido establecida desde la misma iniciación de los procesos de formación del Estado-Nación en los diversos países latinoamericanos. En definitiva, independientemente del hecho de que se tratase de países federales o unitarios, de ello resultó una más rígida centralización del aparato burocrático-administrativo y consecuentemente, de las modalidades específicas del proceso decisional en términos territoriales.

En este sentido, al analizar la estructuración de los espacios nacionales, Friedmann caracteriza este fenómeno como un proceso de dominación-dependencia que articula el sistema desde el punto de vista de las relaciones de autoridad: "las regiones centrales imponen una condición de dependencia organizada sobre sus periferias. Esta relación de dependencia resulta de una penetración de la periferia por instituciones que están controladas efectivamente por autoridades de la región central" (1973, p. 51).

De esta manera, los intereses de las fuerzas sociales dominantes en las regiones centrales históricamente han tendido a imponerse sobre el sistema nacional en su conjunto, contribuyendo en definitiva a preservar la persistencia y desarrollo de los procesos de crecimiento desigual. Ciertos ocasionales conflictos entre el poder central y las fuerzas regionales, sólo han logrado hasta ahora, en la mayor parte de los casos, modificaciones parciales y poco significativas en lo que respecta a posibles alteraciones en la dinámica global del sistema.

Además de los efectos ya indicados, estos fenómenos tienen algunas consecuencias secundarias, aun cuando no por ello menos importantes: por un lado, la presencia física de la mayor parte de los órganos burocrático-administrativos de mayor envergadura en los subsistemas centrales, incide decisivamente en incrementar las actividades productivas en ellos. Por otro lado, las remuneraciones del elevado contingente de funcionarios públicos tienen una significativa incidencia en favor de la ampliación,

/intensificación y

intensificación y diversificación de los mercados de dichos subsistemas, con las consecuencias ya analizadas en términos de retroalimentación del proceso.

¿Cuáles han sido las principales consecuencias del modelo de funcionamiento espacial que se ha tratado de caracterizar hasta aquí? En lo esencial, se puede señalar que ha conducido a la formación y consolidación de estructuras territoriales caracterizadas por una señalada desigualdad por lo menos en lo que se refiere a cuatro aspectos fundamentales, a saber:

- a) la distribución territorial de las fuerzas productivas;
- b) el desarrollo alcanzado por dichas fuerzas en distintas partes del territorio;
- c) los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, distribución y consumo; y
- d) como consecuencia de todo lo anterior, en las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población localizada en distintas partes del territorio.

Ello ha sido el resultado de una desigual penetración espacial de las relaciones capitalistas de producción, que llevó a la formación de estructuras territoriales en las que se articulan simultáneamente partes (regiones) de desarrollo capitalista avanzado con otras de desarrollo capitalista atrasado o, aún, con predominio de actividades de tipo precapitalista, esto es, coexistencia de partes canalizadas por una muy alta concentración de las actividades productivas y la población del sistema con partes semi-vacías con muy bajos niveles de actividad. Haciendo referencia a esta situación Topalov (1979, p. 33) ha señalado con mucha elocuencia que "... el llamado subdesarrollo no es sino una de las caras de la acumulación desigual. La otra es la hiperconcentración del capital en las zonas que le aseguran sobreganancias de localización".

C. Perspectivas de reversión de las tendencias a la concentración territorial

La dinámica espacial que hemos tratado de esbozar hasta aquí, pone en evidencia un proceso en el que la persistencia de las tendencias a la CT parece no mostrar límites definidos. ¿Es ello realmente así?

A este respecto, en numerosos estudios se ha planteado la hipótesis de que más allá de ciertos umbrales de concentración, el proceso encontraría espontáneamente sus límites, a partir de los cuales habría de iniciarse un paulatino proceso de desconcentración. Esta hipótesis supone que la aparición y posterior aumento de diseconomías de aglomeración al comenzar a tener una incidencia negativa sobre la rentabilidad de las empresas, tornaría inviable a la gran ciudad que, desde entonces, se estancaría dando lugar a las tendencias desconcentradoras; estas tendencias se manifestarían en una propensión al crecimiento de otros puntos del territorio, con lo cual se comenzaría a configurar una estructura territorial más equilibrada.

¿Hasta qué punto se ha verificado esta hipótesis en los hechos? Por lo menos para el caso latinoamericano hasta el momento, la realidad estaría indicando un comportamiento diferente al que allí se postula. Y su incumplimiento se debería, en lo fundamental a las siguientes 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 privada de aquéllas y, por consiguiente, desde este punto de vista, no habría ninguna razón para una relocalización de las mismas.

En efecto, en los hechos se comprueba que desde el momento en que las ciudades comienzan a ver afectado su funcionamiento por problemas derivados del congestionamiento generado por su sobrecrecimiento, el sector público intensifica la asignación de recursos en ellos, tanto en términos de gastos de capital como corrientes, con el propósito de crear, mejorar y ampliar la infraestructura del conglomerado en crecimiento y de mantener adecuados niveles de funcionamiento de los servicios públicos del mismo.

/Como generalmente

Como generalmente a partir de ciertas dimensiones el conglomerado principal no tiene condiciones de generar la totalidad de los recursos que necesita, termina siendo el sistema nacional en su conjunto el que los provee; ello significa, por una parte, que es el país como un todo el que responde por la mantención de adecuadas condiciones de funcionamiento de las grandes aglomeraciones urbanas. Por otra parte, ello significa que de hecho, la economía nacional otorga una forma de subsidio indirecto a las actividades productivas que mayor responsabilidad tienen en la generación de procesos de sobrecrecimiento urbano; de esta manera, estas actividades resultan favorecidas por los beneficios de la gran concentración y, al mismo tiempo, no son afectadas por los costos que han contribuido a provocar. Siendo ello así, allí están dadas las condiciones para la persistencia del proceso de CT. Como señala Hernández Laos (1980, pp. 135-136) refiriéndose al caso mexicano "... si las ganancias privadas que se derivan de las economías de escala y de las economías externas son mayores que los daños directamente recibidos por las firmas a causa de las deseconomías externas, el proceso de expansión industrial de las regiones industrializadas tenderá a ser acumulativo y expansivo, como parece ser el caso de las manufacturas mexicanas".

En segundo lugar, como consecuencia de que la expresión física que natural y espontáneamente ha ido adoptando el proceso de CT, también da una salida a las empresas para librarse de los efectos negativos que generaría el sobrecrecimiento de las aglomeraciones principales. La hipótesis a que hemos hecho referencia expresaba que a partir de cierto momento la gran ciudad dejaría de crecer y se manifestaría una tendencia a la localización de las actividades en otros puntos del territorio. En cierta medida este comportamiento se ha verificado, pero con una importante diferencia en lo que respecta a sus efectos sobre la CT: efectivamente se ha registrado una cierta reversión de la tendencia a la localización de nuevas actividades productivas en el marco de los límites de la ciudad principal, así como también se ha observado una disminución de su ponderación demográfica. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, esto no ha significado que ello

/haya ocurrido

haya ocurrido en beneficio de alguna región periférica sino, principalmente, de la región que se ha conformado en torno a la ciudad principal. En efecto, la información disponible muestra que si bien la ponderación de la mera ciudad principal, medida en términos de acumulación de tecnología instalada o de población, ha tendido a disminuir, al mismo tiempo también pone en evidencia que se ha registrado un aumento del peso de la región o subsistema que se ha conformado en torno a ella.

Es cierto que el proceso de CT habitualmente se inició con el crecimiento de una ciudad que se fue transformando en ciudad principal del sistema; sin embargo, en etapas más avanzadas, la aglomeración de actividades y personas tendió a desbordar el conglomerado inicial, para dar lugar a la formación de complejos y diversificados subsistemas centrales que se constituyeron en núcleo y motor de cada sistema nacional.

En la mayor parte de los países se puede comprobar que a partir del momento en que comenzaron a intensificarse los efectos desfavorables de ciertos problemas ocasionados por el crecimiento de la gran ciudad (congestión de los servicios, elevación desmesurada de la renta de la tierra, dificultad para la adquisición de nuevos terrenos, tec.), los requerimientos de las grandes empresas y, en particular, de las nuevas, impusieron su superación localizándose fuera de los límites de aquella, pero sin salir de su inmediata proximidad; de esta forma lograron eludir algunos de los efectos desfavorables de la aglomeración pero, al mismo tiempo, continuaron aprovechando la mayor parte de sus ventajas (mercado, servicios, infraestructura, red de transportes, etc.). Por razones perfectamente lógicas y que hacen a la racionalidad de su cálculo económico, las empresas más grandes han preferido alejarse razonablemente del casco de las áreas de mayor congestionamiento del subsistema, pero sin salir del entorno donde todavía es posible beneficiarse de sus externalidades.

De tal manera, cuando hablamos de la CT, estamos haciendo referencia a un subsistema o región, articulado en torno a la ciudad principal que le dio origen, la cual ha permanecido como núcleo del mismo. Con el avance del proceso de urbanización de la economía y, en particular, del de /industrialización, el

industrialización, el crecimiento y expansión del núcleo urbano original, ha tendido a desbordar sus límites iniciales dando lugar a la formación de grandes conurbaciones, megalópolis o ejes de desarrollo, en cuyo entorno continúa - de período en período - la concentración de nuevas actividades y de nuevos contingentes demográficos.

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 la ciudad principal que le dio origen 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 consecuencia, hasta el presente no se han podido percibir síntomas claros de una significativa y generalizada tendencia a la reversión del proceso de CT. Por las razones señaladas, parece haberse encontrado dos caminos que han permitido superar por ahora la contradicción originada por el sobrecrecimiento del área urbana principal de cada sistema nacional.

D. La expresión demográfica de la concentración territorial

Consideración aparte requiere el aspecto referente al aumento de la ponderación demográfica de las aglomeraciones principales de cada ámbito nacional. A este respecto, el hecho que aquí se quiere subrayar es que en el marco de la dinámica global del sistema, a medida que se fue consolidando el proceso de formación de cada sistema nacional, 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 acompañada por la CT de la población.

En el crecimiento y consolidación de las concentraciones territoriales principales jugaron un papel fundamental las migraciones, tanto externas como internas, con distinta importancia en diferentes etapas de la evolución histórica de cada país. El problema relativo a los movimientos territoriales de la población constituye un tema controversial, en el que es posible

/encontrar diversas

encontrar diversas hipótesis, teorías y escuelas y en el que - como en tantos otros campos de las ciencias sociales - predomina la discusión sobre el consenso. Se trata, por consiguiente, de un problema cuya consideración intrínseca excede largamente los límites de esta ponencia; por ello aquí nos limitaremos a apuntar algunas consecuencias que los movimientos espaciales de la población han tenido sobre la estructura territorial y, más concretamente, sobre la dinámica de CT.

En el marco conceptual que se ha tratado de esbozar en estas páginas, parece posible destacar que éste es un proceso que acompañó la formación del sistema nacional bajo la égida de la penetración y expansión de las relaciones capitalistas de producción y que en lo esencial, es en este hecho que radican los factores que lo explican; esto es, en el contexto de la organización social que se fue consolidando, los factores de atracción ejercidos por las aglomeraciones principales, contrapuestos a los factores de expulsión que gravitaron sobre las áreas rurales y los centros urbanos de las regiones atrasadas, determinaron un significativo aumento de la población en los núcleos principales de concentración a lo largo del proceso de formación de cada sistema nacional (Singer, 1973).

Estos procesos alcanzaron su culminación en las décadas de los años 50 y 60, comenzando posteriormente a perder impulso en la mayor parte de los países latinoamericanos, con la consecuente atenuación de la tendencia a la CT de la población. Resulta obvio que más allá de ciertos límites, el crecimiento de las aglomeraciones principales tiene necesariamente que comenzar a morigerarse. Actualmente ya hay varios países que tienen entre un tercio y la mitad de su población localizada en su región central; en tales condiciones, no es posible pensar que este indicador pueda seguir creciendo en forma ilimitada. En especial, en el caso de los países de gran y mediano tamaño, las políticas de ocupación del territorio y de expansión de fronteras, imponen un necesario freno a esa tendencia. Por otra parte, debe tenerse 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

latinoamericano deben ser ubicadas a su vez dentro del proceso más general de disminución del crecimiento urbano que está teniendo lugar".

Todo esto no implica, sin embargo, que las concentraciones principales hayan cesado de crecer, ni de que estén comenzando a perder preeminencia en sus respectivos ámbitos nacionales. Las estadísticas disponibles aconsejan un cuidadoso análisis de esta supuesta tendencia a la disminución de la concentración geográfica de la población. En efecto, si sólo se observa la evolución de la ponderación relativa demográfica de la ciudad principal, dicha disminución parece ser efectiva; sin embargo, si se considera el sistema de ciudades de la región central en su conjunto, esto es, la mancha urbana principal, el hecho adquiere de inmediato otras connotaciones en la mayor parte de los países.

Como ya se ha analizado y fundamentado, lo que aquí hemos denominado como región central no es solamente la ciudad principal ni, incluso, el área metropolitana respectiva, sino una constelación de áreas urbanas y rurales articuladas en torno a dicha ciudad principal, conformando un verdadero subsistema en el ámbito de cada sistema nacional. Ahora bien, en la mayor parte de los países de la región se puede comprobar un fortalecimiento desde el punto de vista demográfico de este subconjunto, lo cual se refleja en el crecimiento y expansión de las áreas urbanas que conforman la mancha urbana central.

Como testimonio de esta afirmación, se pueden mencionar los resultados de una investigación reciente sobre desarrollo regional, migraciones y concentración urbana en América Latina (Urzúa y otros, 1982), que incluyó el análisis de los casos de Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay; en ella se comprobó que entre estos seis países, sólo para el caso de Perú era posible comprobar una reversión de la concentración en la región o subsistema central. Además, el mismo subraya 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". (Idem., 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

han estado perdiendo peso relativo desde el punto de vista demográfico durante la última década, esto no es generalizable para 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 mientras persistan las condiciones actuales pueda preverse 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 centrales de concentración ha constituido y constituye un factor de señalada importancia en la persistencia del proceso descrito por lo menos por dos importantes razones; por una parte, porque ha aportado un aumento continuo del volumen de fuerza de trabajo disponible, lo cual constituye una condición necesaria para la persistencia del proceso de industrialización. Por otra parte, por cuanto las actividades del sector formal de la economía no han sido capaces de absorber la totalidad del resultante incremento de trabajadores, ello ha permitido la supervivencia de una oferta laboral a bajos salarios. Estos dos elementos (amplia disponibilidad de fuerza de trabajo, persistencia de bajos salarios) han constituido un estímulo para la localización de nuevas actividades y para la expansión de muchas de las ya existentes en dichas áreas de concentración.

islotación
centros
sin paradas
TPE
90

Consecuentemente, se puede concluir que también el componente demográfico del proceso de CT ha jugado un papel importante en el proceso de reproducción de la estructura territorialmente concentrada en los países latinoamericanos.

E. Las perspectivas de las políticas de desconcentración y descentralización

La discusión de los problemas relativos a la CT, así como el análisis de sus inconvenientes (reales o supuestos) ha llevado al planteo de numerosas propuestas de desconcentración y descentralización territorial, las que en muchos casos se han transformado en uno de los principales componentes de las estrategias de planificación regional. Es suficiente un rápido análisis de los objetivos y estrategias de los planes

/elaborados

elaborados durante la última década en nuestros países, para comprobar que la desconcentración y la descentralización territorial aparece como uno de sus protagonistas más destacados.

Frente a esta situación parece razonable plantear algunas preguntas: ¿es posible que políticas de este tipo produzcan 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 políticas de desconcentración territorial?

En las páginas precedentes hemos sostenido 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 la ya mencionada 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 el ya caracterizado proceso de triple 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;

¿cuál es la sustentabilidad económica (b) no de procesos de descentralización y desconcentración?

90

b) no parece posible lograr una reducción significativa de la CT si las estrategias y políticas definidas con ese propósito 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

¿por qué esencial?

ese contexto, se podría ubicar una política focalizada en el mejoramiento de la distribución personal del ingreso en su dimensión territorial. Y ello, porque como afirma Hilhorst (1981, p. 123), "la planificación regional no puede perseguir una serie de objetivos sociales hasta que a nivel nacional no se adopten los objetivos de redistribución interpersonal del ingreso y de redistribuir el poder entre los distintos grupos sociales [...]".

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. Consideraremos cada uno de estos propósitos por separado.

En lo que respecta al primer objetivo, los resultados obtenidos pueden considerarse 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 resultados 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 (Lodder, 1978).

/Resulta claro

Resulta claro que la dinámica espacial concentradora contrarrestó en buena medida los efectos de las políticas de desconcentración industrial; ya en 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 relevantes en los modelos de funcionamiento espacial predominantes; vale decir que, en lo fundamental, no han logrado modificar significativamente 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 actual modelo de acumulación, no es difícil prever que sus logros tendrán necesariamente un alcance limitado.

Consecuentemente, se puede concluir que no se han producido cambios relevantes en relación a la ponderación relativa de las áreas centrales de los países como consecuencia de la aplicación de estrategias y políticas concebidas con tal propósito. Los escasos ejemplos de emergencia de nuevas ciudades principales y la constitución de regiones o subsistemas centrales en torno a ellas, se debió a la dinámica propia del proceso de acumulación en el marco de la lógica de los respectivos sistemas, antes que a la aplicación de estrategias y políticas promovidas por la acción gubernamental. Aquellos casos en que ha sido posible comprobar el desplazamiento de un centro principal desde un área urbana a otra, ello se explica principalmente por la irrupción de nuevas áreas dinámicas de

por qué descartar
relaciones
complementarias?

/generación y

warum nicht? Was ist
schlecht daran?

generación y utilización del excedente; es el caso del ciclo del café en Brasil que alienta la formación del centro industrial de San Pablo (Cano, 1977) y el ciclo del cacao en Ecuador que constituye la base económica para la acumulación originaria en torno a Guayaquil (Guerrero, 1980). Esto es, la formación de nuevos focos principales de concentración no surge como consecuencia del cumplimiento de propósitos preestablecidos, ni de la ejecución de políticas especialmente concebidas a tal efecto, sino como resultado de la dinámica capitalista del sistema.

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. Estaba 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.

A este respecto, también puede mencionarse otro supuesto, destacado por Gilbert (1978, p. 143) que tampoco ha tenido validación empírica en los resultados de la práctica concreta; refiriéndose a la aplicación de las políticas de desconcentración este autor señala: "... que la popularidad de la descentralización estaba basada en un supuesto erróneo: el de que las estrategias requeridas para superar las desigualdades de ingreso regional eran idénticas a las necesarias para eliminar las disparidades del ingreso personal".

bien

En tales circunstancias ¿cuáles serían las perspectivas 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

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 registrada durante 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 impulso las tendencias a la desconcentración concentrada en los países de mayor dimensión (en particular, en México y Brasil y, en menor medida, en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela). 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 todavía un obstáculo relevante para su crecimiento.

A ello debe agregarse que es probable que en los países de mayor dimensión y con procesos de más avanzada industrialización, comiencen a desarrollarse nuevos comportamientos locacionales, que impliquen un cierto redespigüe territorial de partes de los procesos productivos de las grandes empresas, como consecuencia de nuevas estrategias de acumulación industrial. En todo caso, estas tendencias siempre significarían la persistencia de la localización en las aglomeraciones principales de las oficinas matrices de las empresas, donde se desarrollan funciones de dirección, administración y planificación estratégica (esto es, de las actividades con mejor remuneración), acompañada por un desplazamiento hacia centros menores de ciertos procesos o subprocesos productivos de las mismas. El comportamiento locacional de las oficinas matrices se justificaría por la presencia de factores tales como la proximidad de los medios de comunicación, los mercados de capital y, eventualmente, del Gobierno, en tanto que para el caso de los subprocesos, el desplazamiento hacia otros centros y regiones puede justificarse por el peso de

/factores tales

factores tales como mano de obra, salarios, mercados y materias primas (Westaway, 1974). En todo caso, es posible esperar que estos cambios de comportamiento locacional sólo habrán de producirse en los países de mayor desarrollo industrial de la región, que ya poseen procesos productivos altamente especializados y que cuentan con la presencia de empresas de gran tamaño.

También se puede prever que, como consecuencia de los problemas que están 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 mucho más drásticas 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 de la descentralización decisional y entonces es factible que puedan obtenerse mejores resultados en lo que respecta a la distribución territorial de población y de las actividades.

medio ambiente!

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. A este respecto, se puede señalar que, ya en la década pasada, se registraron algunos importantes ejemplos en tal sentido, donde ciertas regiones periféricas a base de la efectiva movilización de sus propias fuerzas sociales, obtuvieron la satisfacción de algunas viejas aspiraciones. Es en este contexto, donde pasos efectivos en términos de descentralización decisional, pueden cumplir un papel fundamental en aras del cumplimiento de objetivos de desarrollo regional.

/Finalmente, un

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, en particular, no parece que la hora presente sea demasiado favorable para la implementación de políticas efectivas de desconcentración territorial y de desarrollo regional.

Santiago de Chile, diciembre de 1983

REFERENCIAS

- AZZONI, Carlos Roberto (1982) - Teoría da localização: uma análise crítica. A experiência de empresas instaladas no Estado de São Paulo. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas.
- BAER, Werner y GEIGER, Pedro Pinchas (1978) - Industrialização, urbanização e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. En: Baer, Werner y otros (Eds.), Dimensões do desenvolvimento brasileiro. Río de Janeiro, Ed. Campus.
- BAMBIRRA, Vania (1974) - El capitalismo dependiente latinoamericano. México, Siglo XXI, Eds.
- BOURGUINAT, Henri (1964) - "Economies et déséconomies externes", Revue Economique, Paris, núm. 4, julio.
- CABIESES, Hugo, KRUIJT, Dirk, LIZARRAGA, Raúl y VELLINGA, Menno (1980) - Industrialización y desarrollo regional en el Perú. Lima, Ediciones Economía, Política y Desarrollo.
- CANO, Wilson (1977) - Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo, DIFEL/Difusão Editorial.
- 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 (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.
- DE MATTOS, Carlos (1972) - "Algunas consideraciones sobre movilidad espacial de recursos en América Latina", Revista EURE. Santiago de Chile, vol. II, núm. 6, noviembre.
- FRIEDMANN, John (1973) - Urbanization, Planning and National Development Beverly Hills, Sage Publications.
- GARZA, Gustavo (1982) - Concentración espacial de la industria en la Ciudad de México: 1930-1970. México, UNAM (mimeo).

/GARZA, Gustavo

- GARZA, Gustavo (1980 a) - Industrialización de las principales ciudades de México. México, El Colegio de México.
- 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.
- GEISSE, G., Guillermo y CORAGGIO, José Luis (1970) - "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", Revista EURE. Santiago de Chile, vol. 1, núm. 1, octubre.
- GILBERT, Alan G. (1978) - "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.
- GOMEZ, Alejandro (1974) - "El proceso de localización industrial en Chile: análisis y políticas", Revista EURE, vol. III, núm. 9, mayo.
- GONZALEZ DE OLARTE, Efraín (1982) - Economías regionales del Perú. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- GUERRERO, Andrés (1976) - Los oligarcas del cacao. Quito, Ed. El Conejo.
- HELMSING, A.H.J. y URIBE-ECHEVARRIA, J.F. (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.
- HILHORST, Jos G.M. (1981) - "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional". En Boisier, Sergio y otros (Eds.), op. cit. Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP.
- 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.

- LODDER, Celsius A. (1978) - "Estructura espacial, política de industrialización e o problema regional". En, Suzigan, Wilson (Ed.), Industria: política, instituições e desenvolvimento. Río de Janeiro, IPEA/INPES.
- MANRIQUE, Rodrigo (1974) - "Localización industrial y proceso de urbanización en Colombia", Revista EURE. Santiago de Chile, vol. III, núm. 9, mayo.
- MASSEY, Doreen (1979) - "In what sense a regional problem?", Regional Studies. Oxford, U.K., vol. 13, núm. 2.
- 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, núm. 125, enero-marzo.
- 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 (1973) - Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- SENEVSKI, Boris N. (1978) "El principio de aglomeración y su función en el proceso de urbanización". En, Chávez Alvarez, Ernesto (Ed.), Urbanización y sistemas de asentamiento. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1981.
- SINGER, Paul (1973) - Economía política da urbanização. San Pablo, Editorial Brasiliense.
- TOPALOV, Christian (1979) - La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. México, Editorial Edicol.
- UNIKEL, Luis (1976) - "Consideraciones sobre la concentración económica en México", Asentamientos Humanos. México, vol. 1.
- URZUA, Raúl; ATRIA, Raúl, BRAVO, Rosa y DI FILIPPO, Armando (1982) - Desarrollo regional, migraciones y concentración urbana en América Latina: una investigación comparativa. Santiago de Chile, CELADE (mimeo).

/VILLAMIL, José

VILLAMIL, José J. (1981) "Conceptos de estilos de desarrollo, una aproximación". En Sunkel, Osvaldo y Gligo, Nícolo (Eds.), Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. México, Fondo de Cultura Económica.

WESTAWAY, J. (1974) "The spatial hierarchy of bussiness organization and its implications for the British Urban System", Regional Studies, Oxford, U.K., vol. 8.

1
2
3

4

5

6

7

11

12

13

14