



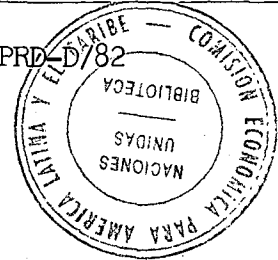
ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

CEPAL/ILPES/1983

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/82



CIUDADES INTERMEDIAS Y DESCONCENTRACION TERRITORIAL:
PROPOSITOS, ALCANCES Y VIABILIDAD

Carlos A. de Mattos

Documento elaborado para la Segunda Reunión Subregional BID-COLMEX realizada en Ciudad de México, entre el 17 y el 21 de enero de 1983. El contenido de este documento refleja puntos de vista estrictamente personales y no compromete en ningún sentido a la institución de la cual el autor es funcionario.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL MODELO PREDOMINANTE DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	2
III. LA DINAMICA DE FUNCIONAMIENTO ESPACIAL DE LOS SISTEMAS NACIONALES	4
1. Articulación del sistema nacional en torno a subsistemas centrales	5
2. Concentración espacial de las actividades industriales, financieras y de servicio	7
3. Fortalecimiento de la concentración territorial a través de la acción del Estado	10
4. Convergencia en los desplazamientos espaciales de la fuerza de trabajo	12
5. Diferenciación territorial de la productividad, la eficiencia y la rentabilidad	13
6. Utilización predominante del excedente en beneficio de los subsistemas centrales	15
IV. LOS PROBLEMAS EMERGENTES DEL PATRON PREDOMINANTE DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	18
1. El problema de la utilización de los recursos financieros disponibles	19
2. El problema del crecimiento espacial desigual y de las disparidades regionales	21
3. El problema del deterioro del medio ambiente	24
4. El problema de la utilización de los recursos naturales	26
V. LAS CIUDADES INTERMEDIAS COMO BASE PARA LAS ESTRATEGIAS DE REORGANIZACION TERRITORIAL	27
1. Diversas propuestas sobre el papel de las ciudades intermedias	28
2. Objetivos de las estrategias de desconcentración territorial	33

	<u>Página</u>
3. Limitaciones de las propuestas de desconcentración territorial	35
VI. LAS ESTRATEGIAS DE REORGANIZACION TERRITORIAL EN LA PRACTICA	38
VII. LOS LIMITES DE LO POSIBLE PARA LA ACCION REGIONAL ..	40
REFERENCIAS	52

I. INTRODUCCION

Como reacción frente a las tendencias concentradoras que han asumido los procesos de funcionamiento espacial de los sistemas nacionales latinoamericanos y a los problemas que se han generado en las estructuras territoriales resultantes, ha venido ganando aceptación la idea de actuar para modificar la distribución territorial de las actividades y de la población que resulta de dichos procesos. Consecuentemente, se han desarrollado diversas propuestas de reorganización territorial que postulan la configuración de verdaderos sistemas nacionales de ciudades a base de la expansión y el fortalecimiento de los centros urbanos de porte medio, como vía para construir un patrón de asentamientos humanos que se caracterice por una distribución más equilibrada de las actividades productivas y de la población.

Este trabajo tiene la finalidad de analizar las características, los propósitos, la justificación y la viabilidad de dichas propuestas. Para la más adecuada ubicación de este análisis hemos creído conveniente realizar previamente una rápida revisión de los principales rasgos de las estructuras territoriales predominantes actualmente en los países latinoamericanos, de la modalidad de funcionamiento espacial de los respectivos sistemas nacionales y del tipo de problemas cuya existencia suele ser atribuida principalmente a la persistencia de dicha modalidad.

Con este fundamento nos proponemos revisar algunas propuestas sobre reorganización territorial a base de sistemas de ciudades intermedias, considerando sus objetivos y sus elementos esenciales para, a partir de allí, analizar su viabilidad concreta en el contexto de las condiciones y restricciones que surgen del funcionamiento global de los sistemas nacionales. Finalmente, se tratará de esbozar una breve exploración de las posibles alternativas viables de acción en el marco de la actual dinámica global de los sistemas nacionales.

(I/30601)

CdM/ma

II. EL MODELO PREDOMINANTE DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

En un informe reciente sobre la situación de los asentamientos humanos en América Latina, se señala que "no obstante las diferencias que se observan entre países, puede concluirse que ellos presentan como rasgos comunes, una marcada concentración geográfica de la población en torno a uno o dos centros urbanos de gran dinamismo, junto a una acentuada dispersión del poblamiento rural en territorios altamente subocupados" (CEPAL, 1979, p. 31). Aún cuando reconoce que se han producido cambios rural-urbanos de importancia, en dicho informe se afirma que "en general estos cambios han acentuado el carácter macrocefálico de los sistemas y los índices de primacía, que tienden a reflejar modalidades de distribución jerárquica de los asentamientos cada vez más alejados de la norma rango-tamaño" (Ibídem, pp. 37-38).

Sin dejar de reconocer la existencia de importantes diferencias entre las estructuras territoriales de los distintos países de la región, el mencionado informe concluye que "de modo general, puede sostenerse que la estructura de asentamientos en cada país de América Latina, a diferencia de otras regiones más desarrolladas, se caracteriza por su distribución marcadamente polarizada" (Ibídem, p. 37). Por consiguiente, en sus principales rasgos, dicha estructura podría caracterizarse por:

- a) la existencia de un número escaso de grandes ciudades en las que se concentra una importante y creciente proporción de la población total;
- b) la existencia de cientos de miles de caseríos y pequeños centros poblados que corresponde a un tipo de asentamiento rural de población dispersa que representa actualmente a más de un tercio de la población de los respectivos países;
- c) un déficit de ciudades intermedias que cumplan funciones regionales o subregionales al interior de los distintos países (Ibídem, p. 37).

En el contexto de este cuadro general, también puede observarse que durante las últimas décadas se han producido ciertas transformaciones en el panorama urbano de la región, las que en lo esencial se han traducido en un importante crecimiento de las ciudades pequeñas (entre 20 y 50.000 habitantes) (I/30601)

y de las ciudades medias (100 a 500.000 habitantes). En lo que se refiere a las ciudades medias, se comprueba que mientras en 1940 sólo existían 40, en 1960 ya se contabilizaba el número de 104 y en 1970 el total se elevaba a 166 para todos los países de la región. Ello no obstante es importante tener en cuenta que estos cambios afectan principalmente a las ciudades pequeñas e intermedias localizadas en las regiones de desarrollo capitalista más avanzado de los respectivos países, esto es, en la parte del territorio que más adelante caracterizaremos como región o subsistema central. Este hecho se aprecia en su expresión más amplia en los países de mayor extensión territorial; así, por ejemplo, en el caso de Brasil "se puede verificar que 60 de las 95 ciudades medias están localizadas en las regiones del Sudeste y del Sur, con predominio del número de aquellas localizadas en el Sudeste, donde se destaca el Estado de San Pablo con 27 centros".^{1/} (Andrade y Lodder, 1979, p. 37). En forma análoga, para el caso de México se ha señalado que "la distribución geográfica de los centros urbanos también muestra desequilibrios. La mayor parte de los habitantes del país y de las actividades productivas se localizan en el altiplano. Por debajo de los 500 metros sobre el nivel del mar, donde existe una mejor dotación de agua y energéticos, se localizan 85 poblaciones mayores de 15 mil habitantes que representan el 29% de la población que habita en tal tipo de localidades, mientras que por arriba de ese nivel existen 95 poblaciones que agrupan el 71% restante" (SAHOP, 1978, p. 19). El mismo fenómeno también se puede percibir, aun cuando a menor escala, en los países de pequeña dimensión geográfica; así por ejemplo, si consideramos el caso de Costa Rica podemos comprobar que según los datos del Censo de 1973, 4 de las 6 ciudades de más de 25.000 habitantes se encontraban localizadas en el subsistema central del país.

El hecho de que no se haya producido una expansión significativa de las ciudades intermedias en las regiones más pobres y menos desarrolladas,

^{1/} En el estudio de referencia, Andrade y Lodder consideran como ciudades medias aquellas que en 1950 tenían entre 50 mil y 250 mil habitantes. En todo caso, cabe advertir que el concepto de ciudad intermedia es esencialmente relativo, dependiendo los límites demográficos de lo que se entiende como tal, de diversos factores entre los cuales principalmente de la extensión geográfica del contexto nacional respectivo.

expresa claramente la persistencia de la ausencia del cumplimiento de las funciones regionales en ellas. Por otra parte, ello refleja la continuidad de la tendencia a la concentración espacial de la población en un número limitado de regiones, que por ser las de mayor desarrollo capitalista en cada contexto nacional, son aquellas donde se encuentra localizada la parte cualitativa y cuantitativamente más importante de los respectivos aparatos productivos nacionales.

El cuadro precedentemente bosquejado tiene su origen en la dinámica de funcionamiento espacial que corresponde al modelo de acumulación que ha predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos; habida cuenta que el propósito principal de este documento es estudiar la justificación y la viabilidad de las propuestas de reorganización territorial que buscan una más equilibrada distribución espacial de las actividades productivas y de la población, parece conveniente tratar de analizar previamente aquella dinámica de funcionamiento espacial que ha estado conduciendo a la formación y consolidación de las estructuras territoriales que se desea modificar.

III. LA DINAMICA DE FUNCIONAMIENTO ESPACIAL DE LOS SISTEMAS NACIONALES 1/

Toda vez que los agentes que orientan y controlan el proceso de toma de decisiones en una sociedad nacional han definido y adoptado efectivamente un determinado proyecto político (que, en definitiva, significa la adopción de un modelo de acumulación, crecimiento y distribución), al mismo tiempo, en forma explícita o implícita, también han establecido una modalidad de funcionamiento espacial del sistema; y ello, a su vez, significa que, en términos generales, han asignado las funciones que le corresponde cumplir a cada una de las partes de esa totalidad conformada por el sistema nacional. Concretamente, ello implica que también han definido las líneas fundamentales del modelo de acumulación, crecimiento y distribución que habrá de prevalecer en cada uno de los subsistemas.

1/ Esta sección resume parte de un trabajo anterior del autor. (de Mattos, 1982).

Para el caso de los países latinoamericanos, de la misma forma que se han caracterizado los distintos modelos globales que han predominado en diferentes etapas de su evolución histórica, también es posible intentar la identificación, a través de sus aspectos dominantes, del modelo de funcionamiento espacial que ha correspondido a cada una de dichas etapas. Aun cuando no se desconocen los riesgos de tratar de establecer apreciaciones de validez general para las muy diversas situaciones nacionales que coexisten en el ámbito latinoamericano, a la luz de los elementos de juicio disponibles, parece razonable sostener la existencia de ciertos rasgos relevantes que, en términos generales, han caracterizado el desarrollo espacial en un numeroso grupo de países.

Ello implica aceptar que, a lo largo del proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos, las diversas alianzas establecidas entre las fuerzas sociales de cada entidad nacional condujeron a la definición y adopción de sucesivos proyectos políticos que, en lo esencial, desde una perspectiva a largo plazo, han tenido una considerable coherencia y continuidad en lo que respecta al funcionamiento espacial del sistema.

Sin olvidar las consideraciones precedentes en las páginas que siguen, trataremos de caracterizar dicho modelo de funcionamiento espacial a base de los rasgos que se esbozan a continuación.

1. Articulación del sistema nacional en torno a subsistemas centrales

Desde el período de la Colonia, ciertas ciudades comenzaron a destacarse en los territorios donde más tarde se constituirían algunas de las naciones latinoamericanas. Muchas de estas ciudades en la etapa de consolidación de los estados nacionales incrementaron rápidamente su influencia política y económica y se constituyeron en los centros del sistema nacional en proceso de formación. Básicamente fue a través y a partir de estas ciudades que se realizó un proceso de difusión de innovaciones en cada ámbito nacional y fue en torno a ellas que, de esta manera, se fue articulando el incipiente

sistema nacional; en lo esencial, ellas constituyeron inicialmente la base por donde se produjo la penetración y difusión de las formas de la economía mercantil y posteriormente, de las relaciones sociales de producción que condujeron a la afirmación del proceso capitalista de integración económica, política, social y territorial de cada país.

El análisis del proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos revela que, generalmente, la estructura urbana nacional se conformó a base de una única ciudad principal (por ejemplo, Ciudad de México, Ciudad de Guatemala, San José, Caracas, Lima, Santiago, Asunción, Buenos Aires, Montevideo, etc.). Ello no obstante, en unos pocos casos, (Brasil, Colombia, Ecuador), en determinados períodos del proceso de formación del sistema nacional se observa la coexistencia de más de un centro urbano de primer orden; sin embargo, a medida que fue avanzando el desarrollo de la economía capitalista de base industrial, la situación ha tendido a irse desequilibrando en virtud del aumento del peso relativo de una ciudad principal (caso de Bogotá) o de un gran eje industrial-urbano (caso de San Pablo-Río).

Como consecuencia de los procesos económicos y políticos que en ellas se desarrollaron, las ciudades principales generalmente se fueron diferenciando y distanciando de los demás componentes de la estructura nacional urbana, lo cual se percibe fundamentalmente en las funciones (administrativas, comerciales, de servicios, industriales) ejercidas por cada una de ellas y por ende, en la concentración espacial de dichas actividades y de la población.

En este contexto, con el avance de los procesos de concentración espacial, el incremento de actividades y de población ha desbordado los límites de la ciudad principal, conduciendo a la formación de complejas y vastas regiones centrales. Estas regiones están conformadas generalmente por un área conurbada en crecimiento que actúa como núcleo de las mismas y una red de centros urbanos de menor tamaño y de áreas rurales directamente vinculadas a dicho núcleo; estas regiones se han constituido en subsistemas centrales del sistema nacional y actúan como el verdadero motor del mismo.

(I/30602)

De tal manera, a partir de ciertos períodos de la evolución histórica de cada país, el sistema espacial nacional ha tendido a articularse en torno a una región o subsistema central, antes que a una ciudad principal. En esta situación, el proceso de concentración espacial se ha realizado fundamentalmente en dicho subsistema, si bien no necesariamente en la ciudad principal; es así que, por lo general, una reducción del peso relativo de ésta (en términos de localización de actividades productivas o de población) está acompañada por un aumento de la ponderación del subsistema central en su conjunto.

La articulación de los sistemas nacionales a partir de un núcleo de este tipo, es un hecho que se comprueba para todos los países de la región; es así que se puede verificar que la ponderación industrial y demográfica del subsistema central en relación al sistema nacional en su conjunto suele ser similar aun para el caso de países de muy diferentes niveles de desarrollo y dimensión geográfica.

2. Concentración espacial de las actividades industriales, financieras y de servicio

Quando cada uno de los países comenzó a industrializarse, las ciudades principales aparecieron como los lugares que presentaban mayores ventajas desde el punto de vista locacional. En efecto, por una parte, estos centros eran los que ofrecían el acceso al mercado interno más amplio, desde que contaban con el mayor volumen de población con cierta capacidad de consumo en el ámbito del sistema nacional; esta población era la que se concentraba en la propia ciudad principal más la localizada en su área de influencia efectiva.

Por otra parte, eran las ciudades principales las que contaban con una mejor dotación de infraestructura (energía, agua potable, transportes, etc.) y con el mayor contingente disponible de fuerza de trabajo concentrada. Estos factores determinaban que en ese momento dichas ciudades ofreciesen mayor capacidad de absorción de inversiones que las restantes localizaciones posibles existentes en el espacio nacional. También debe tenerse en cuenta

que estos centros eran los que contaban con el mejor equipamiento para el desarrollo de las actividades culturales y para el esparcimiento, lo cual influía poderosamente en la conformación de las preferencias subjetivas de los empresarios en lo que respecta a la elección de su sitio de residencia.

Por último, debe tenerse en cuenta que siendo la mayoría de estas ciudades la sede del poder político nacional, la localización en su proximidad daba a los agentes implicados en el proceso productivo un más rápido y mejor acceso a las discusiones en torno a las decisiones de política económica que podrían afectarlos; esto constituía en sí mismo un factor de atracción para las nuevas actividades que comenzaba a desarrollarse en cada país.

De tal manera, cuando despunta el proceso de industrialización en los países latinoamericanos, las ventajas de la aglomeración aparecen con mayor fuerza en las ciudades más grandes, de tal suerte que las actividades industriales que surgen tienden a localizarse preferente y mayoritariamente en ellas o en su ámbito inmediato de influencia; y este hecho es válido tanto para el caso de los países que iniciaron tempranamente su proceso de industrialización como para el de aquellos que lo hicieron más tardíamente.

La tendencia a la concentración espacial de las actividades manufactureras en las ciudades principales se cumplió a todo lo largo del proceso de industrialización de cada país y prácticamente para todo el espectro de actividades de este sector, siendo ello así incluso para el caso de las actividades de origen transnacional que, en su mayor parte, también se han localizado en los subsistemas centrales.

Consecuentemente, a medida que se fue desarrollando el proceso de concentración industrial, los subsistemas centrales también se constituyeron en la sede natural de la mayor parte de las estructuras industriales de carácter oligopólico o monopólico; de donde, estos centros se transformaron no sólo en la sede del mayor número de industrias, sino también de las industrias de mayor tamaño. De tal forma, la concentración económica y la concentración territorial han tendido a reforzarse recíprocamente.

A su vez, el propio desarrollo de la industria en los grandes centros urbanos, a través de los procesos de transmisión vertical y horizontal de externalidades, provocó el surgimiento y la expansión de nuevas actividades productivas y, en particular, de las comerciales y de servicios. Estas actividades, por su parte, al multiplicarse, también incidieron en la ampliación del mercado del centro, con lo cual se dio un impulso aún mayor a su propia expansión. Todo ello reforzó el peso relativo de la estructura productiva de los centros principales, estableciendo un creciente desequilibrio en relación a las restantes áreas urbanas de cada país.

Por otra parte, en el ámbito del desarrollo capitalista de cada país, el avance del proceso de industrialización sustentó e impulsó una persistente expansión del sistema financiero, el cual fue adquiriendo una función cada vez más importante en la dinámica y en la reproducción del sistema en su conjunto. Las actividades del sector financiero tendieron a establecer su base de operaciones en la proximidad física del grueso del aparato productivo nacional, puesto que era allí donde se encontraba ubicada la base económica necesaria para el desarrollo de sus actividades, hecho este que contribuyó de manera relevante a afirmar las tendencias a la concentración espacial. Esta situación queda claramente ilustrada por la evidencia empírica disponible, que indica que el sector financiero ha llegado a tener índices de concentración espacial más elevados que los que corresponden a otros sectores de actividad; ello se refiere tanto a la localización de los activos fijos del sector como a la dinámica de flujos financieros operados por el mismo.

A esto debe agregarse, como un rasgo de fundamental importancia en lo que respecta al sector, su marcada centralización decisional; en este sentido, Lambert y Martin han llegado a afirmar que "... la primacía reposa esencialmente sobre la centralización de los circuitos de financiamiento y la organización de los circuitos bancarios". (Lambert y Martin, 1971, p. 193).

Como resultado de estos procesos puede afirmarse que el subsistema central deviene, por una parte, en la principal área de acumulación de tecnología instalada y, por otra parte, en el lugar de emplazamiento y

operación de los mecanismos que tienen a su cargo el manejo efectivo del financiamiento de dicha acumulación; por todo ello, parece justificado afirmar que desde el punto de vista espacial cada subsistema central constituye el centro principal de acumulación del sistema.

3. Fortalecimiento de la concentración territorial a través de la acción del Estado

Consideración aparte requiere todo lo referente a la acción del Estado que, a lo largo del proceso histórico de los distintos países latinoamericanos, ha jugado un papel fundamental en la generación de condiciones para el fortalecimiento y la expansión de los centros principales de acumulación de cada espacio nacional. Si se admite que el Estado no puede ser considerado como un ente neutral en el juego de las diversas fuerzas sociales, para el caso concreto que se está considerando, será importante tratar de esbozar el origen de las presiones políticas dominantes durante el período estudiado.

A este respecto, el hecho de mayor relevancia está caracterizado por la irrupción política de los grupos sociales urbanos, resultado del avance de los procesos de urbanización e industrialización; estos grupos fueron adquiriendo una creciente gravitación en las alianzas que sustentaron a muchos de los proyectos políticos impulsados por los estados nacionales, fundamentalmente a lo largo del período de industrialización sustitutiva. Esta presencia de las fuerzas sociales urbanas en la vida política tuvo una clara incidencia en el hecho de que buena parte de las políticas adoptadas, explícita o implícitamente, hayan conducido al fortalecimiento de los centros principales de acumulación y a su transformación en los verdaderos motores del funcionamiento económico de cada sistema nacional.

Aun cuando el análisis sociopolítico de dichos procesos excede los límites de este trabajo, parece importante cuando menos hacer una breve referencia a las principales razones por las que la acción del Estado ha tendido hasta ahora a sustentar la dinámica de concentración espacial en

(I/30606)

los países latinoamericanos. En síntesis, la hipótesis que aquí se sustenta es que ella ha respondido en forma efectiva a presiones políticas concretas ejercidas en beneficio de los subsistemas centrales. Varias razones explican este comportamiento: por una parte, los grupos económicos nacionales e internacionales más poderosos - que, en su mayor parte, tuvieron su principal base de operaciones en los subsistemas centrales - ejercieron una persistente presión para que las acciones del Estado favorecieran el desarrollo de las actividades allí localizadas, las cuales a partir de cierto período del desarrollo de cada país se transformaron en las actividades fundamentales del proceso de acumulación. Por otra parte, los subsistemas centrales han constituido el lugar de residencia de las mayores concentraciones relativas de población, a cuyo peso político el Estado no ha podido permanecer indiferente; estas concentraciones también han ejercido persistente presión por un aumento del gasto y la inversión pública necesarios para mejorar o preservar el funcionamiento del medio en que habitaban y desarrollaban sus actividades, con lo cual éste siguió siendo un lugar atractivo para la localización de nuevas actividades. Finalmente, ha pesado el hecho de que los subsistemas centrales generalmente constituyen el lugar de localización del mayor volumen de las actividades directa o indirectamente más dinámicas de cada sistema nacional, cuyo ritmo de crecimiento el Estado siempre ha buscado mantener; y para poder conservar los niveles de eficiencia de estas actividades - lo cual también significa mantener la dinámica de crecimiento del sistema como un todo - se ha requerido permanentemente de inversiones adicionales en infraestructura y servicios.

En tales condiciones, la acción del Estado tendió, de manera persistente, a favorecer a esta parte del sistema en detrimento de las restantes; principalmente, esto se llevó a cabo a través de la asignación de un elevado porcentaje de los recursos financieros disponibles en el subsistema central, con el propósito de generar infraestructura adicional, de absorber des- economías de aglomeración o de cubrir los elevados gastos de mantenimiento y funcionamiento de las ciudades principales.

(I/30606)

4. Convergencia en los desplazamientos espaciales
de la fuerza de trabajo

El proceso de expansión y consolidación del sistema nacional, que implica la propagación de las relaciones sociales capitalistas de producción hacia el medio rural, ha significado la introducción de nuevas formas de organización social del trabajo en las actividades agropecuarias; y uno de los efectos más relevantes de este proceso ha sido la expulsión de importantes contingentes de fuerza de trabajo rural hacia las áreas urbanas, dando lugar a la explosiva intensificación de las migraciones internas que pudo observarse durante las últimas décadas.

Los contingentes de población que fueron expulsados de las áreas rurales se dirigieron principalmente hacia las ciudades, y en particular, hacia los subsistemas centrales, los que durante largos períodos del pasado poseyeron mayor fuerza de atracción que las ciudades pequeñas o intermedias. Como resultado de estos movimientos de población estos subsistemas han podido disponer de importantes volúmenes de fuerza de trabajo que, al superar la demanda por trabajadores de parte de las actividades urbanas, han conducido a un persistente aumento del desempleo y subempleo estructural; este desequilibrio en el mercado de trabajo ha permitido perpetuar una situación de bajos niveles de salarios en los principales centros de acumulación. Tanto la abundante disponibilidad de fuerza de trabajo como el mantenimiento de bajos salarios, se han constituido en factores adicionales para la continuidad del proceso de localización de nuevas actividades en los subsistemas centrales.

Si se considera que uno de los factores que a nivel internacional ha incidido con más fuerza en el redespiegue de la industria desde el centro hacia la periferia ha sido la posibilidad de reducir costos de producción por la existencia en ésta de abundante mano de obra y bajos salarios, se podría afirmar que, en las condiciones actuales una posible dispersión territorial en el interior de los países latinoamericanos difícilmente estaría determinada por los factores mencionados. Las razones por las que se estaría produciendo en algunos países - en especial en los de mayor tamaño

geográfico - un cierto redespliegue territorial de la industria, parecerían estar más vinculadas con la consolidación de mercados de cierta importancia en algunas regiones relativamente alejadas del subsistema central.

5. Diferenciación territorial de la productividad,
la eficiencia y la rentabilidad

El persistente aumento de la población y de las actividades productivas en los centros urbanos principales y en los subsistemas que se fueron conformando en torno a ellos, ha tenido como consecuencia una continua expansión de su mercado, lo cual a su vez ha determinado para las actividades allí localizadas condiciones favorables para la ampliación de las escalas de producción; esto, por su parte, indujo un proceso ininterrumpido de incorporación de progreso técnico. Como resultado de ello, las actividades de los centros más grandes se han caracterizado por disponer de plantas de mayor tamaño y por haber realizado un avance tecnológico, que no ha tenido parangón en las industrias establecidas en los centros menores; por una parte, a esto debe agregarse la mejor disponibilidad de infraestructura, de energía, de fuerza de trabajo calificada, etc. Todo ello, ha ido estableciendo condiciones especialmente propicias para que el desarrollo de las fuerzas productivas en los subsistemas centrales haya sido superior al de las regiones periféricas. Consecuentemente, las actividades localizadas en los subsistemas centrales se han caracterizado por una productividad del trabajo mayor que la de los centros de menor tamaño, todo lo cual ha redundado en un persistente aumento de la eficiencia en sus respectivos procesos productivos.

En consecuencia, la fuerza de los factores antes señalados (escalas de producción, incorporación de progreso técnico, economías externas de aglomeración, productividad del trabajo) ha determinado que los subsistemas centrales sean percibidos por los agentes que toman decisiones acerca de la utilización del excedente económico, como los lugares del espacio nacional que ofrecen una más favorable perspectiva en términos de rentabilidad a

(I/30606)

a mediano y a largo plazo. Este hecho - en un tipo de sistema económico donde la utilización espacial y sectorial del excedente está regida básicamente por las leyes del mercado - se ha convertido en uno de los puntos neurálgicos del sistema; ello porque como anota Singer: "... por ser la empresa capitalista autónoma en cuanto a su decisión de localización, toma ésta una función de los estímulos de los mercados y de las preferencias subjetivas de sus dirigentes. Ambas circunstancias llevan a la concentración de actividades en áreas metropolitanas". (Singer, 1973, p. 74).

La percepción que tienen los empresarios privados sobre las diferencias de rentabilidad que pueden existir entre distintas partes del territorio, se acentúan por el hecho de que los efectos negativos y los costos derivados del congestionamiento en las grandes concentraciones urbanas solo excepcionalmente se trasladan directamente a las empresas desde que, en general, son absorbidos por la economía en su conjunto. En un importante estudio sobre el proceso de concentración espacial en México, E. Hernández Laos esboza a este respecto la siguiente importante conclusión: "... 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". (E. Hernández Laos, 1980, pp. 135-136).

En definitiva, estos factores determinan un comportamiento diferenciado en lo que se refiere a la utilización territorial del excedente; y en este comportamiento diferenciado radica el origen mismo de las agudas desigualdades regionales que han caracterizado el proceso de formación espacial en los países latinoamericanos. A este respecto, Doreen Massey señala que la esencia de las desigualdades radica "en el grado de atracción y conveniencia (de un área determinada) para la actividad económica. En otras palabras en cualquier punto en el tiempo, hay dada una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva". (D. Massey, 1979, p. 234).

(I/30606)

6. Utilización predominante del excedente en beneficio de los subsistemas centrales

La desigual distribución geográfica del grado de atracción y conveniencia para la actividad económica dominante ha sido el factor que, en lo esencial, ha determinado que las nuevas actividades privadas hayan tendido a continuar localizándose en estos subsistemas. En ello se afirma uno de los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial predominante: la tendencia a la concentración territorial del proceso de acumulación de capital en los subsistemas centrales que, en lo esencial, implica un proceso de apropiación del excedente generado en las regiones periféricas y de utilización del mismo de acuerdo a los intereses dominantes en el subsistema central.

En el interior de cada economía nacional la extracción del excedente se realiza a través de diversos mecanismos, entre los cuales interesa destacar, por una parte, aquellos que permiten su extracción directa y, por otra, los que operan a través del intercambio comercial. A su vez, en lo que se refiere a la extracción directa del excedente, cabe distinguir entre la producida por la vía de los mecanismos del sector privado y la realizada en la esfera del Estado.

En lo que respecta a los mecanismos predominantes en el ámbito del sector privado, cabe destacar aquellos que actúan a base de las diferencias de rentabilidad que los agentes perciben entre la región central y las regiones periféricas; esto es, las diferencias en términos de "las condiciones para una producción rentable y competitiva" de que habla Doreen Massey. Esta situación ha determinado una persistente transferencia del excedente económico hacia el subsistema central, realizada fundamentalmente a través de los circuitos bancarios y otros mecanismos del sector financiero, los cuales se han ido expandiendo y perfeccionando para el adecuado cumplimiento de esta función. Todo ello ha hecho posible una mayor acumulación de tecnología instalada en el subsistema central que en cualquier otra región del espacio nacional.

Aun cuando el excedente extraído de las regiones periféricas que permanece en el país es utilizado mayoritariamente en el subsistema central,

(I/30606)

siempre se verifica que hay una parte del mismo que se vuelca hacia ciertas actividades de alta rentabilidad en otros subsistemas, cuyo crecimiento contribuye a la dinamización del proceso de acumulación de la economía en su conjunto, lo cual por la operación de los mecanismos antes reseñados actúa en definitiva en favor de la expansión del subsistema central.

Por su parte, el Estado, a través de sus mecanismos tradicionales, se apropia de una parte del excedente generado en diversas áreas del país, la que - al influjo de los factores ya analizados - es utilizada mayoritariamente en la propia región central; obviamente también hay utilización de ella en regiones periféricas, pero en este caso por lo general ello parece haber tendido a beneficiar en mayor grado a los grupos dominantes de los subsistemas centrales que a los residentes en aquellas regiones. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en infraestructura realizadas con la explícita finalidad de lograr una mayor integración nacional y que, en lo fundamental, contribuyen a expandir el mercado para las manufacturas procedentes del subsistema central; y esto, además, suele provocar el repliegue de las manufacturas locales de las restantes regiones, por cuanto éstas al trabajar con una menor productividad - y, por ende, con mayores costos de producción - no pueden seguir compitiendo con las primeras.

A ello debe agregarse que los factores mencionados también influyen en la elección del lugar de utilización predominante del excedente que se genera en el propio subsistema central. A este respecto, cabe señalar que si bien en sus etapas iniciales los subsistemas centrales requirieron del excedente del sector primario-exportador para su formación y consolidación, en etapas más avanzadas se desarrolló en ellos una amplia y diversificada estructura productiva que pasó a contribuir con una parte cada vez mayor del excedente total del país; y la fracción del mismo que fue retenida por el sistema nacional, ha tendido a orientarse mayoritariamente hacia las actividades de los propios subsistemas centrales, en función de las ya mencionadas diferencias territoriales de rentabilidad.

Por otra parte, el aumento de la producción de las regiones centrales ha determinado la configuración de otro mecanismo de apropiación del

excedente generado en las regiones periféricas; en efecto, a medida que las actividades productivas del subsistema central se fueron expandiendo, diversificando y, al mismo tiempo, incrementando su productividad, fue creciendo su incidencia en el comercio interregional, con el ya mencionado repliegue de las actividades manufactureras de las regiones periféricas. Habida cuenta de las diferencias de productividad existentes entre las actividades del subsistema central y las de los restantes subsistemas, el mencionado intercambio comercial entre regiones ha sustentado una transferencia de excedente hacia el subsistema central.

Si se acepta la afirmación de Laclau de que "... la dependencia económica significa la absorción permanente del excedente económico de otra región", (Laclau, 1971, pp. 138-139), en el marco conceptual que se termina de esbozar sería posible hablar de regiones dependientes y de regiones dominantes y, al mismo tiempo, se debería admitir que las relaciones que articulan los elementos del sistema tienen el carácter de relaciones dominación-dependencia. Este es el significado fundamental de los conceptos de regiones dominantes y de regiones dependientes.

Si bien los procesos descritos han ido generando contradicciones, hasta el presente ellas no han llegado a anular las ventajas de la concentración espacial, desde que el sistema en su conjunto parece haber encontrado mecanismos que le han permitido ir superando dichas contradicciones. Tal sería el caso, por ejemplo, del problema ocasionado por la inversión del signo de las ventajas de aglomeración como consecuencia del incesante crecimiento de algunos grandes centros metropolitanos; en la mayor parte de estos casos, la solución se ha buscado por el lado de incrementar los recursos asignados por el Estado en estos centros, con el propósito de preservar su funcionamiento, aun cuando ello tenga que realizarse en detrimento de los requerimientos de los subsistemas periféricos.

Fundándose en los elementos de juicio que surgen de los rasgos de la modalidad de funcionamiento espacial reseñada en las páginas precedentes, es posible ahora, a manera de síntesis, tratar de resumir aquí las consideraciones sobre los aspectos que permiten definir a los subsistemas

(I/30607)

centrales como centros principales de acumulación en el ámbito de cada espacio nacional; tales aspectos se concretarían en el hecho de que cada subsistema central se convierte en:

- a) lugar de localización de la parte cualitativa y cuantitativamente más importante del stock de capital productivo del sistema, o sea, del mayor volumen de tecnología instalada;
- b) lugar de generación de volúmenes paulatinamente crecientes del excedente económico nacional;
- c) lugar de apropiación de importantes volúmenes del excedente generado en los restantes subsistemas; en tal sentido, podría afirmarse que constituyen los mayores centros de oferta de financiamiento para la acumulación productiva;
- d) lugar de residencia de la mayor parte de los agentes que adoptan decisiones sobre la utilización del excedente disponible en cada ámbito nacional y, por lo tanto, lugar de operación y manipulación del mismo.

IV. LOS PROBLEMAS EMERGENTES DEL PATRON PREDOMINANTE DE ASENTAMIENTOS HUMANOS 1/

Considerando la magnitud que el problema de la concentración territorial tiene actualmente en los países latinoamericanos, así como también las que se prevé que puede llegar a tener durante las próximas décadas, resulta de interés analizar sus posibles consecuencias para poder evaluar las ventajas y desventajas de este fenómeno; las conclusiones al respecto son de gran importancia para la discusión y definición de las opciones estratégicas y de las políticas referentes a reorganización territorial. Aun cuando este tema ha sido objeto de numerosos estudios y prolongadas controversias, todavía no se ha llegado a conclusiones de aceptación general, sobre las ventajas y desventajas de la concentración territorial.

1/ Esta sección reproduce algunas consideraciones de un trabajo anterior del autor. (de Mattos, 1979).

Con el propósito de contribuir a la discusión del tema, parece conveniente agrupar las principales consecuencias que habitualmente se atribuyen a la concentración geográfica, revisando algunas proposiciones en torno a cada una de ellas. En lo fundamental, los principales problemas que generalmente aparecen relacionados con la concentración espacial, son los que se exponen a continuación.

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

Las aglomeraciones urbanas que resultan de los procesos de concentración espacial llegan a adquirir dimensiones de tal magnitud que, sobrepasados ciertos límites, requieren de la asignación de una proporción cada vez mayor de los recursos financieros disponibles en cada país, con la finalidad de atenuar los efectos de las deseconomías de aglomeración y poder mantener sus condiciones de funcionamiento en la forma más satisfactoria posible.

Es así que estas grandes metrópolis absorben permanentemente recursos, en primer lugar para financiar las inversiones necesarias para preservar, hasta donde ello sea posible, la eficiencia del sistema; ello implica, básicamente, el suministro de condiciones habitacionales y de servicios a la población y a las actividades que se van incorporando a medida que el sistema se expande (inversiones en vivienda, transportes, vías y obras urbanas, sistema de comunicaciones, alcantarillado y evacuación de residuos, sanidad ambiental, electricidad, teléfonos, etc.) Tales inversiones resultan amplificadas por el hecho de que las obras que requieren las grandes aglomeraciones son, tanto cuantitativa como también cualitativamente, diferentes de las que necesitan las ciudades intermedias; ejemplificando con un caso concreto, se podría señalar que se requirieron obras más sencillas (desde el punto de vista de ingeniería y construcción) y de menor costo para solucionar los problemas de funcionamiento de Curitiba, que las que debieron llevarse a cabo en el mismo período en San Pablo con igual propósito.

(I/30608)

Es en tal sentido, que es posible afirmar que, desde el momento en que comienzan a generarse deseconomías de aglomeración en las grandes concentraciones urbanas, la asignación de recursos en ellas no es la más eficiente desde el punto de vista del sistema en su conjunto, puesto que allí los costos de urbanización resultan proporcionalmente más elevados que los que se alcanzan en los centros de menor dimensión para generar una misma cantidad de servicios.

En segundo lugar, estos centros también requieren de un volumen creciente de recursos para cubrir los gastos corrientes de operación de un sistema cada día mayor y que, por esta razón, necesitan para su funcionamiento de un aparato burocrático-administrativo cada vez más diversificado, complejo y caro. Y, lo que parece ser más grave aún, es que superados ciertos umbrales, hay algunos servicios (tales como policía, recolección de basura, etc.) que pierden calidad y eficiencia aún cuando sea necesario asignarles continuamente partidas presupuestarias mayores.

Un testimonio interesante a este respecto es el de un ex-prefecto de la ciudad de San Pablo, quien refiriéndose al caso concreto de los problemas que afectaban a esa ciudad, afirmaba: "... sobrevino así la mayor de las paradojas: este gran centro industrial, el dínamo 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 en 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..." (Figueiredo Ferraz, 1976, p. 11).

Consideraciones de este tenor se han planteado no sólo para el caso de San Pablo, sino también para el de la mayor parte de las grandes aglomeraciones latinoamericanas; estudios realizados para varias de las mayores áreas metropolitanas han puesto en evidencia que, no obstante el cuantioso volumen de recursos que se les ha asignado, la mayor parte de los principales problemas urbanos subsisten y, aún, tienden a agravarse. Es así que,

(I/30608)

por ejemplo, los servicios existentes se encuentran cada día más saturados, los sistemas y medios de transporte están cada vez más congestionados y una proporción muy importante de la población urbana sigue careciendo de viviendas adecuadas y de los servicios urbanos imprescindibles, tales como agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc. etc.

Todo ello estaría indicando que en tanto continúe el proceso de crecimiento y expansión de las grandes concentraciones, también continuará la tendencia a utilizar una elevada proporción de los recursos disponibles con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del creciente volumen de población allí localizada y, en particular, de absorber las deseconomías de aglomeración. Por consiguiente, habida cuenta de la escasez de recursos financieros que padecen las economías periféricas, dicha tendencia de hecho implica limitar la posibilidad de destinar montos realmente significativos de recursos a las regiones de menor desarrollo, con lo cual estas continuarán viéndose imposibilitadas de elevar su ritmo de acumulación de capital en la forma requerida para poder incrementar sus tasas de crecimiento.

Esta situación ha llevado a preconizar la necesidad de plantear caminos alternativos en cuanto a la asignación territorial de los recursos financieros disponibles; al respecto, se ha sostenido - aun cuando menester es reconocer que no hay consenso al respecto - que la asignación de una mayor proporción de recursos para el establecimiento y consolidación de centros de crecimiento ubicados en regiones de la periferia podría conducir, en el mediano y largo plazo, a resultados más satisfactorios tanto desde el punto de vista económico como social para el sistema en su conjunto.

2. El problema del crecimiento espacial desigual y de las disparidades regionales

La dinámica propia del modelo de funcionamiento espacial predominante ha llevado a la configuración de una estructura caracterizada por una distribución territorial de las fuerzas productivas extremadamente desigual y por un desarrollo también desigual de dichas fuerzas en las diversas áreas de cada país; por su parte, estos rasgos se configuran en factores que aseguran

la reproducción de esa propia estructura y, por lo tanto, en determinantes de la persistencia del proceso de crecimiento desigual.

En su expresión más conocida, las mencionadas disparidades se manifiestan en diferencias sustantivas en las condiciones de vida que afectan a los habitantes de las diversas regiones. Numerosas investigaciones realizadas para distintos países latinoamericanos permiten comprobar que a medida que avanzó el proceso de concentración, se fue haciendo más aguda la desigualdad en la distribución territorial tanto de la riqueza como de la pobreza. Ello es así por cuanto, por una parte, los estratos de mayores ingresos han tendido a concentrarse predominantemente en los subsistemas centrales y, por otra, porque los mayores porcentajes de pobreza afectan a las regiones o áreas de la periferia; además, también existen elementos de juicio que permiten afirmar que los pobres de las regiones pobres son generalmente más pobres que los de los subsistemas centrales.

Un ejemplo puede contribuir a mostrar la magnitud que puede alcanzar la disparidad en la distribución territorial de la pobreza; con tal propósito, pueden considerarse los resultados de una encuesta realizada para el caso del Perú en 1971/1972, que revelan que mientras en Lima Metropolitana las familias en situación de pobreza extrema llegaban al 6.3% de las familias allí residentes, en el resto de los centros urbanos el porcentaje respectivo alcanzaba al 24.5 de las familias y en las áreas rurales tal situación afectaba al 50% de las mismas. (Couriel, 1978). Por otra parte, una investigación sobre disparidades regionales que se ha desarrollado en el ILPES, ha permitido comprobar una situación análoga para los casos de Panamá y Venezuela (A. León, 1982).

En el mismo sentido deben interpretarse las conclusiones de la investigación sobre pobreza urbana realizada para Brasil por Hamilton Tobosa; en ella, el autor pudo comprobar que: "... las ciudades pueden ser claramente agrupadas según un criterio regional. Así, en un extremo aparecen las ciudades más pobres, encabezadas por Juazeiro do Norte, Parnaíba y Mossoró, siguiendo otros centros fuertemente concentrados en el Nordeste. En el extremo

(I/30608)

opuesto surgen las ciudades medias de San Pablo y las áreas metropolitanas de la Región Sur". (Tolosa, 1977, p. 159). Estos resultados permiten comprobar que las desigualdades regionales no se refieren solamente a la población rural sino que persisten cuando se considera a la población urbana en forma aislada.

Todo ello indica que las condiciones de bienestar y de supervivencia prevalecientes en los subsistemas centrales son superiores a las de buena parte de las regiones periféricas. Y, de los aspectos considerados en la sección anterior, se puede inferir que mientras este modelo de funcionamiento espacial continúe vigente, no hay ningún fundamento sólido que permita predecir una significativa reducción de las disparidades regionales existentes, independientemente de cuál sea la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

A este respecto, cabe acotar que algunos casos de supuestas atenuaciones de las disparidades regionales - en rigor no demasiado singificativas - comprobadas en diversas mediciones realizadas para ciertos países de la región, no parecen tanto atribuibles a un mayor crecimiento relativo del ingreso en las regiones periféricas sino, antes bien, a una reducción coyuntural del crecimiento del mismo en las regiones centrales. Redwood, en un estudio sobre la evolución reciente de las disparidades de ingreso regional en Brasil, postula la siguiente hipótesis para explicar ciertas reducciones en la brecha percibidas en ese país, para el período posterior a 1960: "...la evolución de las desigualdades regionales y, más específicamente, de la relación entre niveles de producto entre San Pablo y el Nordeste, constituye en gran parte función de fenómenos económicos que afectaron la tasa de expansión del producto en el estado de renta más alta, y no de la diseminación del crecimiento por las áreas más pobres de la periferia". (Redwood, 1977, p. 526). Y a ello debe agregarse la importante advertencia hecha por Gilbert y Goodman en el sentido de que "... la convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) en los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en

la distribución del ingreso en las regiones más pobres". (Gilbert y Goodman, 1976, p. 98). Tal situación tiene relación con el hecho de que toda vez que el crecimiento de una región de menor desarrollo se ha logrado por la vía de la transferencia a ella del mismo modelo de acumulación imperante en las regiones centrales, el resultado obtenido ha sido que los grupos de ingresos altos y medios han logrado apropiarse de una mayor proporción del excedente generado, con lo cual ha tendido a acentuarse la desigualdad en el interior de la región que se buscaba favorecer.

En síntesis, los mecanismos que determinan la continuidad de los procesos de concentración territorial tienden a impedir que en las regiones de menor desarrollo relativo, se generen las condiciones para que ellas puedan incrementar en forma significativa su ritmo de acumulación de capital, lograr un mayor desarrollo de sus fuerzas productivas y crecer a tasas más elevadas. Por consiguiente, en el ámbito de situaciones caracterizadas por una persistente escasez de financiamiento, todo objetivo de atenuación efectiva de las disparidades regionales debería estar asociado a políticas de reducción de los procesos de concentración territorial.

3. El problema del deterioro del medio ambiente

Es un hecho reconocido que el deterioro del medio ambiente es un problema que afecta en mayor o menor grado a todas las grandes concentraciones urbanas del mundo; a este respecto, el Informe al Secretario General de la ONU sobre el Medio Ambiente, elaborado por un grupo de expertos en 1971 en Founex, Suiza, expresaba su preocupación en tal sentido, al manifestar: "Llega un momento en que se alcanza el límite de la capacidad de cualquier ciudad que se vea sometida a un rápido crecimiento demográfico y las economías de escala son sustituidas por deseconomías que son consecuencia de infraestructuras inadecuadas. Las enfermedades endémicas, la escasez de agua potable, la falta de tratamiento de aguas servidas, la congestión y el deterioro de las viviendas son manifestaciones de tensión ambiental. Las zonas urbanas más desarrolladas confrontan problemas de contaminación química del aire y del agua y serios peligros de desorganización social".

(I/30608)

Las grandes ciudades latinoamericanas se ubican en este panorama, como ejemplos de situaciones extremadamente graves en materia de deterioro ambiental urbano. Y ello es así por cuanto el proceso de concentración de la población y de las actividades - asociado a las modalidades inherentes al estilo de desarrollo predominante - se ha cumplido en ellas en forma extraordinariamente rápida y desorganizada.

Además de los problemas de agudas desigualdades internas y de extendida pobreza ya aludidos anteriormente, la situación de deterioro ambiental de estas aglomeraciones está caracterizada por los típicos problemas de contaminación biológica y química, de perturbación del medio físico y de desorganización social. Y esta situación de deterioro ambiental concentrado se manifiesta no sólo por sus efectos sobre la aglomeración en sí misma, sino también sobre partes importantes de su área de influencia hacia las que aquellos se trasladan.

La propia rapidez con que se fue configurando esta situación, así como también cierto desconocimiento sobre el alcance de sus consecuencias, ha impedido que los diferentes efectos hayan podido ser enfrentados con cierta anticipación o tan pronto como ellos iban siendo percibidos. A raíz de ello, actualmente se está haciendo necesario definir acciones que permitan la erradicación o atenuación de los problemas ambientales acumulados; pero ocurre que ello requiere de inversiones que implican la asignación de montos de recursos financieros de una magnitud de la que la mayor parte de nuestros países no dispone ni se preve que pueda disponer en el futuro cercano.

De tal forma, el problema del deterioro ambiental de las grandes aglomeraciones constituye, y seguirá constituyendo, un motivo adicional para obligar a asignar en estos centros un porcentaje creciente de los escasos recursos financieros de cada país; y ello será una causa más para que las regiones de la periferia sólo puedan disponer de un remanente cada vez más limitado. Como se observará, estas consideraciones retrotraen el análisis al primer problema mencionado, o sea, al problema de la asignación territorial de los recursos disponibles, reforzando la argumentación que allí se realizó.

(I/30608)

Quienes han venido discutiendo este problema también han planteado reiteradamente que una estructura caracterizada por un menor grado de concentración espacial, al situar el tratamiento de los problemas ambientales en una escala menor y, por lo tanto, facilitar su manejo, redundaría en un uso más eficiente de los recursos de cada país; consecuentemente también han sugerido la conveniencia de llevar a cabo estrategias de desconcentración territorial.

4. El problema de la utilización de los recursos naturales

Algunas investigaciones sobre los problemas del desarrollo en América Latina han señalado que las formas de ocupación del territorio derivadas del modelo de acumulación predominante, han determinado un inadecuado aprovechamiento de una parte importante del acervo nacional de recursos naturales, dado que éstos - en razón de su desfavorable ubicación en relación a los centros dinámicos de los respectivos países - han permanecido al margen del proceso de expansión territorial de la estructura productiva.

Como ejemplo de ello se han mencionado especialmente los problemas que involucran a vastas superficies de tierra agrícola de gran potencialidad que, al carecer del necesario sistema de soporte y de adecuadas vinculaciones con los focos de concentración geográfica y, en consecuencia, al no tener posibilidades reales de acceso a los mercados, han sido condenadas a permanecer al margen del proceso productivo nacional. (Strauss, 1968).

A este respecto, 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 ubicadas'.... Ante la diversidad, la calidad y la cantidad de los recursos naturales registrados

(I/30608)

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". (Matus, 1970, p. 8).

A partir de este tipo de consideraciones, se ha planteado que el modelo de crecimiento que ha predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos, ha obstaculizado la incorporación y utilización de esos recursos, y por consiguiente, la posibilidad de lograr una mayor diversificación de la estructura productiva y un aumento del ritmo de crecimiento del sistema en su conjunto a mediano y largo plazo.

V. LAS CIUDADES INTERMEDIAS COMO BASE PARA LAS ESTRATEGIAS DE REORGANIZACION TERRITORIAL

Quizás el fundamento principal de los esfuerzos que, en materia de planificación regional, se han estado desarrollando en los países latinoamericanos radica en el hecho de que se ha considerado que el origen de problemas del tipo de los precedentemente reseñados puede ser atribuido, total o parcialmente, al patrón predominante de asentamientos humanos.

Estos esfuerzos han estado orientados por el propósito de lograr cambios significativos en las estructuras territoriales, mediante estrategias que contemplan la redistribución espacial de las actividades y de la población. Estas estrategias generalmente se han articulado en torno a propuestas de configuración de sistemas nacionales o regionales de ciudades, a base de la formación o el fortalecimiento de ciudades intermedias. En definitiva, se ha entendido que la superación de aquellos problemas requiere principalmente de políticas orientadas a la conformación de sistemas más equilibrados de ciudades, en las que éstas deberían desempeñar un conjunto de funciones preestablecidas.

(I/30609)

El análisis de las diversas estrategias de desconcentración espacial permite comprobar que el problema relativo a los sistemas de ciudades aparece siempre como su denominador común. Como afirma Boisier, "el manejo y control, en general, de la administración del sistema urbano del país, es, sin lugar a dudas, uno de los principales instrumentos de la política general de desarrollo regional; es una política por derecho propio". (Boisier, 1976, p. 191).

Ello no obstante, debe aceptarse que la adopción de una propuesta de distribución espacial de la población a base de la conformación de un sistema más equilibrado de centros urbanos implica en última instancia, una decisión de carácter ideológico; en efecto, desde que no existe consenso acerca de cuál es el tamaño óptimo de una ciudad ni sobre cuáles son las ventajas y desventajas de la concentración territorial, cuando se postula una solución del tipo mencionado, ello se fundamenta en el hecho de que, en función de determinados valores y creencias, se estima que ella es superior a una estructura concentrada. A este respecto, Racionero expresa que "... las ciudades mayores seguirán creciendo porque desde el punto de vista de los empresarios son los lugares donde la eficiencia es mayor, debido a las economías de aglomeración. Como este argumento es irrefutable desde una perspectiva de maximización del crecimiento económico y de la eficiencia, porque los empresarios no pagan los costes sociales ni las diseconomías de aglomeración que causan, si se quiere argumentar contra el tamaño de las grandes ciudades y contra la concentración se ha de partir de un sistema de valores diferente: se ha de argumentar en términos psicológicos y humanísticos de calidad de vida y en términos ecológicos de adaptación y evolución, a largo plazo, del sistema urbano. Desde un punto de vista económico privado, nadie ha podido demostrar todavía la inconveniencia de las grandes ciudades". (Racionero, 1978, p. 143).

1. Diversas propuestas sobre el papel de las ciudades intermedias

En este contexto, la idea de formación y/o fortalecimiento de ciudades intermedias siempre ha estado vinculada a un intento de aproximación a esquemas ideales de asentamientos humanos. Desde los modelos espaciales de equilibrio

(I/30609)

general, como aquellos que tienen su fundamento en las teorías del lugar central de Lösch y Christaller, las diversas propuestas conocidas han preconizado una distribución óptima de centros urbanos en el territorio, en el entendido de que ellos habrán de desempeñar un papel fundamental en los procesos de reorganización territorial. A este respecto, entre las diversas propuestas en discusión, cabe distinguir, cuando menos, tres tipos que examinaremos sintéticamente en lo que sigue.

En primer lugar, cabe hacer referencia a un tipo de propuesta que se desarrolló en el momento en que ciertas experiencias concretas de planificación comenzaron a exigir formulaciones realistas y adecuadas a los condicionantes específicos de sociedades que se veían abocadas a la tarea de reorganizar territorios en los que las principales funciones tendían a ser monopolizadas por un centro principal de acumulación; allí, se desarrolló una propuesta estructurada a base de los requerimientos de servicios de la población y de las actividades localizadas en áreas y regiones de diversa extensión y ponderación. De tal forma, el elemento central determinante de la jerarquización de los diversos elementos del sistema de ciudades fue el "encuadramiento terciario" requerido: "... la función regional ha sido considerada aquí como una misión compleja consistente, para una ciudad, en poner a disposición de una población y de una masa económica suficientemente densa y cubriendo una zona de influencia suficientemente extendida, los numerosos y variados servicios, necesarios los unos a los individuos y los otros a las actividades económicas" (Hautreux y Rochefort, 1964, p. 51).

De allí surgen los conceptos de red urbana y de "armature urbaine" que constituirían los elementos centrales del sistema jerarquizado de ciudades: "... se propone denominar red urbana a la organización de los centros urbanos y sus zonas de influencia al interior de una región comandados por un centro regional y 'armature urbaine' a la organización de estos centros regionales al interior del espacio, comandados por la capital nacional". (Rochefort, 1964, p. 34). De tal forma, el concepto de "armature urbaine" pasó a constituirse en el elemento fundamental de la estrategia de reorganización territorial a escala nacional.

(I/30609)

Esta concepción, en su momento llegó a tener una importante influencia, tanto en los estudios de los procesos urbanos como en el diseño de estrategias de reorganización territorial, en algunos países latinoamericanos. Así, por ejemplo, a nivel de diagnóstico, a la luz de estos fundamentos teóricos, un completo análisis del proceso de urbanización en América Latina, juzgaba que "existen demasiadas ciudades desmesuradas y predominantes, y no las suficientes intermedias o pequeñas. Este desequilibrio, que se hace evidente a escala nacional, se nota en forma más acusada todavía a escala de regiones. Los gastos de equipo destinados a renovar varias ciudades medianas son, con frecuencia, más bajos que los que hay que hacer para las grandes aglomeraciones". Y, consecuentemente, se concluía señalando que: "... la reestructuración de las zonas urbanas intermedias es la condición de un desarrollo integrado y equilibrado, apoyado sobre bases sólidas tanto en el plano agrícola como en el industrial". (Lambert y Martín, 1971, p. 228).

En segundo término, vinculadas teóricamente con la teoría de los polos de desarrollo, aun cuando también guardando ciertas diferencias de importancia con los planteos originales de Perroux, se desarrolló la concepción de los centros de crecimiento, cuyo propósito esencial fue el de conducir a la definición de "políticas de canalización deliberada de crecimiento hacia ciertos lugares seleccionados, a fin de conseguir objetivos regionales o nacionales más amplios". (Moseley, 1974, p. 13).

En lo fundamental, la propuesta se basa en el supuesto de que la implantación de un centro de crecimiento en lugares seleccionados de un territorio nacional puede sustentar procesos de crecimiento en las regiones respectivas; de tal manera, postula que cada centro de crecimiento se podría convertir en un medio eficaz para la efectiva superación de los problemas de las regiones menos desarrolladas de la periferia de cada país.

El elemento básico en este tipo de propuesta sigue siendo una ciudad de porte medio caracterizado por ciertos atributos - ahora más relacionados con las actividades del sector industrial - que aparecen como condición necesaria para que el centro de crecimiento actúe como tal. Tales atributos serían, en lo esencial, los que destacan Allen y Hermansen cuando definen a un centro de

crecimiento como: "... un centro importante a nivel regional que, además de su función como centro regional de servicios proporciona también una próspera y diversificada estructura industrial. El centro debería estar creciendo o presentar un potencial de crecimiento de la actividad económica, el empleo, la población y la renta. Tal centro deberá estar, ceteris paribus, por encima de un cierto nivel de población o si ha de disfrutar de un crecimiento autosostenido, ser planeado para tal nivel". (Allen y Hermansen, 1968, p. 64).

Muchos de los autores que han sustentado este tipo de propuesta han basado la fundamentación respectiva, en el papel que podrían desempeñar los centros de crecimiento en el proceso de difusión espacial de innovaciones y, consecuentemente, por esta vía, en la propulsión de los procesos de desarrollo regional. Este enfoque se basa en dos supuestos fundamentales: a) que "el proceso de desarrollo puede describirse, en un plano general, como la introducción y difusión de ondas innovadoras sucesivas en los espacios funcionales, es decir, en los económicos, sociales, culturales e institucionales a la vez que en el espacio geográfico". (Hermansen, 1972, pp. 6-7); y b) en el hecho de que "históricamente, las condiciones especialmente favorables para la innovación están generalmente presentes en los sistemas urbanos más grandes y en rápido crecimiento". (Friedmann, 1966, p. 50).

Habida cuenta de las restricciones que se presentan para la aplicación de una política generalizada de centros de crecimiento en el caso de los países caracterizados por una elevada concentración espacial y por fuertes limitaciones en materia de recursos para la formación de capital, se han desarrollado propuestas menos ambiciosas que postulan una política de "desconcentración concentrada" selectiva y limitada; en estos casos se preconiza la conformación paulatina de un número reducido de centros de crecimiento en lugares seleccionados del territorio nacional, donde el número posible de estos centros estará condicionado por las necesidades y objetivos regionales, por la cantidad de ciudades existentes con potencialidad de tal y por la disponibilidad de recursos. La ejecución de estrategias de este tipo implica la aplicación de políticas destinadas a atenuar el ritmo de crecimiento de los

subsistemas centrales y, al mismo tiempo, decisiones sobre concentración de inversiones públicas en los centros escogidos, complementadas por políticas destinadas a estimular la localización de actividades del sector privado en ellos.

Finalmente, y en tercer lugar, cabe hacer referencia a un tipo de estrategia de desconcentración que - cuando menos desde el punto de vista teórico - ha estado cobrando impulso durante la última década; su contenido puede resumirse según la siguiente síntesis realizada por Luis Racionero: "Desarrollo descentralizado es hacer evolucionar cultural, económica y políticamente a un grupo humano sin que se acumule la población en pocas ciudades y sin que las organizaciones productivas alcancen grandes tamaños. Esto implica: i) la creación de un sistema urbano con muchas ciudades de tamaño medio y pequeños; ii) el uso de tecnologías intermedias, es decir, fábricas de pequeño tamaño, de abastecimientos de energía descentralizados, como la energía solar, y de producción alimenticia autosuficiente; y iii) un sistema político con comunidades de base a escala humana que se van confederando a niveles comarcal, regional, nacional e internacional, repartiendo la autoridad y la adopción de decisiones entre esos niveles, según el rango de las cuestiones sobre las que deba decidirse, y por un sistema democrático de representantes revocables". (Racionero, 1971, p. 136).

Este tipo de estrategia reconoce dos grupos de antecedentes o influencias principales: por una parte, se podría afirmar que sus propósitos y su orientación esencial se inspiran en el pensamiento de los socialistas utópicos de fines del siglo pasado y, en particular, en las ideas de algunos teóricos del anarquismo, como es el caso de las que fueron expuestas por Kropotkin en "Campos, talleres y fábricas". Por otra parte, se puede señalar que se encuentran directamente vinculadas con algunas corrientes de pensamiento surgidas en los últimos años como reacción ante las consecuencias de la organización social a la que parece estar conduciendo la moderna ciudad industrial; nos referimos tanto a concepciones del tipo de "small is beautiful" según los planteos de Schumacher, como a las ideas desarrolladas en torno a las propuestas del "otro desarrollo", a las reivindicaciones de los movimientos ecologistas

(I/30609)

en relación al medio ambiente, a los esfuerzos referentes a la búsqueda de tecnologías apropiadas, etc. etc. En todo caso, es necesario reconocer que por el momento estas propuestas sólo pueden considerarse como un esfuerzo en la construcción de esquemas ideales, desde que difícilmente podrían ser aplicadas plenamente en las condiciones actuales; ello no obstante, no es posible ignorar su importancia como contribución a la gran discusión sobre nuevos estilos de desarrollo.

Por último, es importante subrayar que, en forma complementaria a estos tres tipos de propuestas sobre sistemas de ciudades, se han venido desarrollando esfuerzos de significativa importancia en torno a las políticas de descentralización, entendidas como "una partición de poderes entre el Estado y las colectividades locales, según modalidades variables de acuerdo a las tradiciones de cada país". (Debbasch, 1982, p. 3).

Las políticas de descentralización vinculadas a la consolidación de una efectiva democracia de base y a la difusión de la participación popular, constituyen un complemento ineludible para los intentos de aplicación de cualquier tipo de estrategia de desconcentración. Como repetiremos más adelante, estimamos que solamente acompañada de una efectiva descentralización es posible afianzar los resultados de la aplicación de políticas de redistribución territorial de la población y de las actividades, desde que entonces serán los propios interesados quienes realizarán la gestión de aquello que directamente les afecta. "Ella permite - afirma Debbasch - asociar a los administrados en la toma de decisiones. El interés de estos, por todo lo que concierne a su cuadro de vida inmediato, es evidentemente más grande que aquel que ellos pueden llevar a las decisiones nacionales". (Debbasch, 1982, p. 3).

2. Objetivos de las estrategias de desconcentración territorial

En general, las propuestas de desconcentración espacial presuponen constituir el camino más adecuado para lograr una efectiva superación de aquellos problemas cuyo origen, directa o indirectamente, ha sido atribuido a los patrones

(I/30609)

de extrema concentración territorial. Desde un punto de vista estrictamente económico, ellas encuentran su justificación en el hecho de que constituyen un medio posible para impedir que se presenten, o bien que continúen creciendo, las deseconomías de aglomeración, logrando de esta manera atenuar los despilfarros financieros a que conducen los esfuerzos por controlarlas. También se han desarrollado justificaciones por el lado de la calidad de la vida, de las mejores posibilidades para satisfacer las necesidades básicas de la población, del logro de una mayor participación individual y, por lo tanto, de una democratización de la vida urbana.

En síntesis, siguiendo la exposición de Moseley (Moseley, 1974, p. 37), se podría establecer que los objetivos de una estrategia de redistribución espacial de la población y de las actividades, con base en una política de centros de crecimiento establecidos en ciudades de dimensión intermedia, serían, en lo esencial, los siguientes:

- a) crear en las regiones de menor desarrollo, un ambiente favorable para el crecimiento mediante la concentración de la inversión en algunos puntos focales de ella;
- b) aprovechar las indivisibilidades y las economías de escala del capital social básico, a través de su concentración en puntos seleccionados;
- c) crear focos efectivos de difusión espacial de innovaciones, en el entendido de que esto resulta de particular importancia para el desarrollo de las regiones más atrasadas;
- d) generar barreras de contención a las corrientes migratorias convergentes hacia las regiones centrales, a través de verdaderas ciudades-diques configuradas por los centros de crecimiento;
- e) concentrar los requerimientos en materia de servicios (encuadramiento terciario) en un número limitado de puntos convenientemente distribuidos en el territorio. Tal concentración se justifica por las escalas mínimas de funcionamiento y por los requerimientos en términos de mercado de tales servicios;
- f) generar a partir de una concentración inicial, focos de difusión hacia el ámbito regional sobre el que el centro respectivo gravita, de manera de satisfacer las necesidades que a este respecto tienen las regiones menos desarrolladas.

(I/30609)

3. Limitaciones de las propuestas de desconcentración territorial

Considerando los modestos resultados que hasta ahora se han obtenido en las experiencias de aplicación práctica de las mencionadas estrategias, parece aconsejable esbozar un análisis de las mismas a la luz de las condiciones y restricciones concretas que afectan a los procesos sociales en nuestros países. Como se ha señalado, el supuesto básico de tales propuestas es que un patrón de organización territorial basado en un sistema adecuadamente jerarquizado y articulado de ciudades, donde algunas de ellas deberán constituirse en centros de crecimiento, contribuirá a la superación de los problemas que hoy día se derivan del modelo de concentración territorial predominante. La primera observación que cabría realizar en relación a este supuesto es que se trata, en definitiva, de un razonamiento excesivamente apegado a la dimensión territorial y, por consiguiente, caracterizado por una tendencia a subvalorar, en mayor o menor medida según los casos, el peso de las condiciones y restricciones inherentes a la lógica de los modelos dominantes de acumulación a escala nacional. Vale decir que si se considera que el modelo de concentración territorial, que hasta ahora ha predominado en los países latinoamericanos, es consecuencia de esa lógica y, al mismo tiempo, funcional a la reproducción y expansión de los sistemas respectivos, toda propuesta de modificación de la organización territorial, deberá implicar necesariamente también un cambio en el funcionamiento del sistema en su conjunto; esto, en definitiva, significa que dicha propuesta deberá formar parte de estrategias que también contemplen cambios en la dinámica global del modelo de acumulación dominante. Y ello tiene implicancias políticas y económicas de mucho mayor trascendencia que lo que la sola estrategia de desconcentración parece indicar.

En otras palabras, las propuestas mencionadas ponen énfasis en los procesos de concentración territorial, dejando de lado, en la mayor parte de los casos, la interrelación de estos procesos con aquellos que se desarrollan en los planos económico, social y político. A este respecto, en un trabajo anterior (de Mattos, 1979) hemos tratado de analizar los alcances de una afirmación de Aníbal Pinto en la que hace referencia a una triple concentración

que estaría produciéndose a lo largo de los procesos de crecimiento de los países latinoamericanos. Expresa Pinto: "... 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". (Pinto, 1973).

En el trabajo mencionado se señala que esta triple concentración de los frutos del progreso técnico define una situación general de concentración, que estaría conformada por la coexistencia interdependiente de por lo menos tres estructuras concentradas, las que podrían caracterizarse en la forma siguiente:

Estructura económica concentrada: determinada por el proceso de concentración del capital, que conduce a la configuración de una estructura productiva que se caracteriza por el creciente predominio de unidades de carácter monopolístico u oligopolístico. En la modalidad que la industrialización ha venido asumiendo durante la última década en los países latinoamericanos, las empresas multinacionales están jugando un papel fundamental en la consolidación de esta estructura.

Estructura social concentrada: conformada como consecuencia de la continuidad de la tendencia a la apropiación mayoritaria del excedente por parte de los grupos sociales que ya tenían una mayor participación de la distribución de ingreso. Esta tendencia ha persistido durante las últimas décadas y aún, en muchos casos, ha tendido a agravarse.

Estructura geográfica concentrada: aquí se hace referencia al ya analizado proceso de concentración territorial cuyo resultado ha sido la consolidación de una configuración espacial caracterizada por la aglomeración conjunta de las actividades productivas y la población en un número reducido de centros territoriales de acumulación.

El análisis, por una parte, del proceso vivido por los países latinoamericanos durante las últimas décadas y, por otra, de la situación emergente de ese proceso, muestra que estas tres estructuras concentradas se han generado y consolidado en forma simultánea e interdependiente, de tal suerte que

podría afirmarse que ellas constituyen los rasgos definitorios e inseparables de un proceso y una situación de concentración generalizada. En última instancia, ello conduciría a postular que este proceso de concentración que se desarrolla incidiendo simultáneamente en la configuración de las estructuras económica, social y geográfica, es un fenómeno derivado de las condiciones generales del modelo de acumulación capitalista actualmente predominante en las economías periféricas.

Si se acepta este encuadramiento del problema, se debería concluir que:

- a) el problema de la concentración geográfica no puede ser considerado como un fenómeno susceptible de ser explicado o modificado en forma separada de los otros componentes o dimensiones del proceso general de concentración;
- b) no parece posible lograr una reducción significativa de la concentración territorial 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.

Aceptar estas conclusiones también significa acordar que toda estrategia destinada a la modificación del patrón dominante de asentamientos humanos, si desea obtener resultados efectivos, deberá contemplar al mismo tiempo en forma interrelacionada, un conjunto de acciones destinadas a incidir simultáneamente en los subprocesos económicos y sociales del proceso general de concentración. Y, como es obvio, de hecho esto implicaría la introducción de modificaciones fundamentales en los proyectos políticos que los agentes que controlan el proceso de decisiones han estado promoviendo en nuestros países, lo cual, en las condiciones imperantes actualmente, no parece tener mayor viabilidad política. Justamente en ello parece radicar la causa principal de la modestia de los resultados obtenidos hasta ahora de la aplicación de las estrategias de redistribución espacial de la población y de fortalecimiento de las ciudades de tamaño intermedio. Pero esta afirmación requiere comentarios adicionales.

(I/30609)

VI. LAS ESTRATEGIAS DE REORGANIZACION TERRITORIAL EN LA PRACTICA

Ello nos lleva a efectuar una rápida evaluación de la práctica de las llamadas políticas regionales o territoriales en América Latina. Con tal propósito, creemos conveniente consignar ante todo que el análisis de los procesos de política económica latinoamericana durante los últimos años muestra en forma incontrovertible que, prácticamente sin excepciones, los problemas regionales no han sido considerados como prioritarios desde el punto de vista político.

Consecuentemente, a la hora de la definición de las acciones, los mencionados problemas no han sido tenidos en cuenta mayormente. Esta afirmación avala la sombría afirmación de Eduardo Neira: "... la localización de la actividad económica y la distribución geográfica de la población no fueron parte de las políticas y estrategias de desarrollo socioeconómico de prácticamente ninguno de los países de América Latina". (Neira, 1982, p. 10). No muy distinto es, por otra parte, el juicio emitido por Helmsing y Uribe-Echevarría, cuando señala que "... la primera y tal vez más importante frustración de la planificación regional en América Latina es no haber logrado transformarse en una actividad vital y significativa en términos de implementación". (Helmsing y Uribe-Echevarría, 1979).

Si esta es la situación, procede interrogarse sobre sus causas. Para poder esbozar una respuesta, estimamos necesario hacer previamente una sintética referencia a las condiciones y restricciones que encuadran los procesos de acción social. A este respecto, creemos que, en sus términos más generales, se podría afirmar que toda acción social se encuentra acotada en lo esencial por los dos siguientes tipos de condicionantes:

- a) por la específica racionalidad del sistema en que se actúa, que implica la existencia de concretas reglas del juego, en consonancia con las cuales - nos guste o no nos guste - es necesario movernos;
- b) por la orientación y el contenido del proyecto político nacional que - explícita o implícitamente - los agentes que efectivamente controlan el proceso de toma de decisiones han definido y adoptado;

(I/30609)

¿Cómo han jugado estos factores condicionantes en el caso concreto de las estrategias en cuestión? A este respecto, el análisis del proceso cumplido en los países latinoamericanos durante las últimas décadas, permite concluir que:

Primero: las reglas del juego inherentes a las economías capitalistas latinoamericanas han sustentado una dinámica de funcionamiento espacial que, en sus grandes líneas, no ha sido ni es compatible con estrategias de redistribución espacial de la población y de las actividades, así como tampoco con la formación de un sistema de ciudades equilibrado y jerarquizado. Cuando más arriba hemos analizado los principales rasgos del modelo de funcionamiento espacial dominante, señalamos cuáles eran a nuestro juicio, los aspectos funcionales a la reproducción del mismo, y llegamos a la conclusión de que ellos propendían a la formación de centros principales de acumulación, antes que a una dispersión territorial de los mismos.

Segundo: el tipo de proyecto político nacional que ha predominado durante las últimas décadas en los países latinoamericanos, explícita o implícitamente ha propendido a estimular procesos de concentración, en el entendido de que ésta, en sus diversas dimensiones, resultaba funcional al cumplimiento de sus objetivos centrales. El análisis de las políticas que efectivamente se decidieron y ejecutaron en este período, revelan la preocupación de los decisores por temas y problemas muy diferentes de aquellos que motivaban las propuestas de desconcentración territorial; ello abona la conclusión de que en el período señalado los propósitos de las estrategias de desconcentración territorial, en lo esencial, eran incompatibles con los objetivos básicos de los proyectos políticos predominantes.

En tales condiciones, no era posible esperar resultados muy diferentes de los que consignan las citadas afirmaciones de Neira por una parte, y de Helmsing y Uribe-Echevarría, por otra.

VII. LOS LIMITES DE LO POSIBLE PARA LA ACCION REGIONAL

Ante el panorama que se ha esbozado en las páginas precedentes, algunas preguntas se imponen: ¿qué se puede esperar de las políticas de reorganización territorial?, ¿cuáles son - hasta donde sea posible preverlo - las perspectivas de las estrategias de desconcentración espacial?

Habida cuenta de que las políticas de reorganización territorial conforman un subproceso del proceso general de planificación, para el análisis de sus perspectivas es necesario ante todo destacar dos de los rasgos fundamentales de la planificación en países capitalistas periféricos:

- a) en tanto no se modifiquen los parámetros políticos del sistema, la planificación posible será planificación capitalista, esto es, será un proceso de acción social compatible con la racionalidad del sistema. Ello quiere decir que las estrategias destinadas a hacer frente a los problemas territoriales, sólo serán viables en tanto sean concebidas en consonancia con las reglas del juego vigentes;
- b) la planificación, para decirlo con las palabras de David Dunham, "... es por naturaleza una actividad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito". (Dunham, 1981, pp. 231-232). En otras palabras, la planificación en tanto proceso concreto no se orienta según los designios de los planificadores, sino en función del proyecto político sustentado por la estructura de poder dominante; vale decir, que es la ideología de los decisores lo que determina la orientación del proceso y no la de los expertos en la materia en cuestión.

La vigencia de estos rasgos, sin embargo, no debe llevar a una postura pesimista y determinista, aún cuando tampoco permite actitudes infundadamente optimistas, como aquellas que caracterizaron las expectativas de los planificadores de los años sesenta. Esta afirmación se fundamenta, por una parte, en el hecho de que los proyectos políticos nacionales, adoptados en cada caso por la estructura de poder dominante, no son inmutables, desde que su vigencia y legitimidad está fundada en una concreta y dinámica relación de fuerzas en el proceso social; en efecto, como señala Graciarena cuando hace referencia

(I/30609)

al estilo de desarrollo impulsado por un determinado proyecto político, "... un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas". (Graciarena, 1976, p. 189). En este contexto, es lógico suponer que un proyecto que no esté orientado a dar solución a los grandes problemas sociales de un país, alberga factores que tarde o temprano habrán de conducirlo a su agotamiento y, en definitiva, a su sustitución por otro proyecto que busque dar respuesta efectiva a tales problemas.

Por otra parte, existe evidencia de que aun en el período de vigencia de un concreto proyecto político, el mismo no es inmutable internamente; es así que en el caso de proyectos políticos carentes de una explícita y real preocupación por los problemas sociales y regionales, pueden plantearse situaciones que impongan la modificación de esa postura, abriendo brechas para políticas regionales que hasta entonces carecían de viabilidad política; a este respecto, podrían mencionarse fenómenos como los siguientes:

- a) en primer lugar, la agudización de algunos fenómenos de carácter regional, que al comprometer el funcionamiento del sistema como un todo, puede obligar a poner en marcha determinadas políticas regionales correctivas. Tal es el caso, por ejemplo, de los fenómenos de persistente concentración territorial que, como ya se ha señalado, retroalimentan un proceso continuo de asignación concentrada de un creciente porcentaje de los recursos financieros disponibles en detrimento de las perspectivas de crecimiento de las restantes partes del sistema nacional, lo cual, más allá de ciertos límites, puede llegar a afectar negativamente la dinámica del proceso global de acumulación y, por ende, las propias perspectivas de crecimiento, expansión y reproducción del sistema en su conjunto. En varios países de la región, han sido situaciones de este tipo las que han comenzado a imponer decisiones de importancia en materia de políticas de desconcentración y descentralización;
- b) en segundo lugar, las fuerzas sociales de regiones afectadas por la persistencia o el agravamiento de determinados problemas, pueden reaccionar emprendiendo diversas acciones desde la región con el propósito de lograr

(I/30609)

decisiones sobre políticas destinadas a enfrentar en forma efectiva dichos problemas; estas políticas pueden ser distintas - y aún opuestas - a las contempladas explícita o implícitamente en el proyecto político vigente, pudiendo incluso, de esta manera, incidir en la agudización de contradicciones que, a la larga, conduzcan al agotamiento definitivo de dicho proyecto. Obviamente, la acción regional tiende a maximizarse allí donde las condiciones políticas permiten una real participación social; es por ello que la democratización y la descentralización aparecen como importantes condicionantes de la efectividad de la acción reivindicativa regional.

Las consideraciones precedentes indicarían que en tanto no se modifiquen las condiciones actualmente vigentes en la mayoría de los países de la región, si bien no será posible pensar en alternativas ambiciosas de distribución territorial generalizada de las actividades y de la población, no queda excluida la posibilidad de poner en marcha estrategias intermedias compatibles con la racionalidad del sistema y con los lineamientos de los proyectos políticos vigentes. En ese contexto, parece razonable pensar en acciones que, por una parte, sustenten políticas selectivas y orientadas de desconcentración concentrada, que tiendan a ir fortaleciendo o conformando la estructura básica de los sistemas nacionales y/o regionales de ciudades. Relacionado con ello, debe destacarse la importancia que tiene la prosecución, perfeccionamiento y ampliación de las políticas de descentralización ya implantadas en algunos países de la región, en especial cuando se vinculan a políticas de participación popular y a situaciones de creciente democratización.

En cualquiera de las situaciones antes esbozadas, la participación, iniciativa y movilización regional aparece como un prerequisite para una acción efectiva frente a los problemas regionales. Los hechos muestran que no es realista esperar que las regiones más desarrolladas y ricas tomen la iniciativa para promover una efectiva superación de los problemas de las regiones atrasadas y pobres. Los pocos casos de regiones que han logrado cierto grado de avance en la superación de sus problemas, que es posible mencionar en América Latina, muestran que la acción desde la región siempre jugó un papel fundamental en la obtención de tales resultados.

(I/30609)

REFERENCIAS

- ALLEN, K. y Tormod HERMANSEN (1968) - "Economic growth. Regional problems and growth centers". En EFTA, Regional policy in EFTA: an examination of the growth center idea. Edimburgo, Oliver and Boyd, 1968.
- ANDRADE, Thompson A. y Celcius A. LODDER (1979) - Sistemas urbanos a cidades medias no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979.
- BOISIER, Sergio (1976) - Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional. Madrid, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976.
- CEPAL (1976) - El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. México, Edición SAHOP, 1979.
- COURIEL, Alberto (1978) - Estrategias de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas: el caso de Perú. Santiago de Chile, ILPES (mimeo.), 1978.
- DEBBASCH, Charles (1982) - "Le concept de descentralisation. Les mots". Cahiers Francais, Paris, N° 204, enero-febrero 1982.
- DE MATTOS, Carlos (1979) - "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias". En Boisier, Sergio y otros (eds.), Experiencias de planificación regional en América Latina. Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP, 1981.
- DE MATTOS, Carlos (1982) - "Los límites de lo posible en la planificación regional". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 18, diciembre de 1982.
- DUNHAM, David (1979) - "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional". En Boisier, Sergio y otros (eds.), op. cit.

(I/30113)

- FIGUEIREDO FERRAZ, J.C. de (1976) - Sao Paulo e seu futuro. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976.
- FRIEDMANN, John (1966) - "Una teoría del desarrollo polarizado". En Urbanización, planificación y desarrollo nacional. México, Editorial Diana, 1976.
- GILBERT, Alan G. y David E. GOODMAN (1976) - "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico". Revista EURE. Santiago de Chile, Vol. 5, N° 13, junio 1976.
- GRACIARENA, Jorge (1976) - "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, N° 1, primer semestre 1976.
- HAUTREUX, Jean et Michel ROCHEFORT (1964) - La fonction régionale dans l'armature urbaine française. Paris, 1964.
- HELMSING, A.H.J. y J.F. Uribe-Echevarría (1979) - "Planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?". En Boisier, Sergio y otros (eds.), op. cit.
- HERMANSEN, Tormod (1972) - "Development poles and development centres in national and regional development. Elements of a theoretical framework". En Kuklinski, Antoni (Ed.), Growth poles and growth centres in regional planning. La Haya, Mouton, 1972.
- HERNANDEZ LAOS, Enrique (1980) - "Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México". El Trimestre Económico, México, Vol. XLII (1), N° 185, enero-marzo 1980.
- LACLAU, Ernesto (1971) - "Feudalismo y capitalismo en América Latina". En Laclau, E. y otros, América Latina: feudalismo o capitalismo. México, Ediciones Quinto Sol, s/f.

(I/30609)

- LAMBERT, Denis-Clair y Jean-Marie MARTIN (1971) - América Latina. Economías y sociedades. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- LEON, Arturo (1982) - Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Panamá. Santiago de Chile, ILPES (mimeo.), 1982.
- LEON, Arturo (1982) - Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Venezuela. Santiago de Chile, ILPES (mimeo.), 1982.
- MASSEY, Doreen (1979) - "In what sense a regional problem?". Regional studies, Oxford, U.K., Vol. 13, N° 2, 1979.
- MATUS, Carlos y otros (1970) - Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970.
- MOSELEY, Malcolm J. (1974) - Centros de crecimiento en la planificación espacial. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- NEIRA ALVA, Eduardo (1982) - "La planificación de los asentamientos humanos en América Latina. Notas para un marco de referencia metodológico". México, junio de 1982.
- PINTO, Aníbal (1973) - "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente en América Latina". En Inflación: raíces estructurales. México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- RACIONERO, Luis (1978) - Sistemas de ciudades y ordenación del territorio. Madrid, Alianza Editorial, 1978.
- REDWOOD III, John (1977) - "Evolução recente das disparidades de renda regional no Brasil". Pesquisa e Planejamento Económico, Río de Janeiro, Vol. 7, N° 3, diciembre 1977.
- ROCHFORT, Michel (1964) - "L'armature urbaine et le reseau urbain. Notions et problemes methodologiques d'analyse". Revista Geográfica, Rio de Janeiro, N° 63, 1964.
- SAHOP (1978) - Plan Nacional de Desarrollo Urbano. México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978.

(I/30114)

SINGER, Paul (1973) - Economía política da urbanização.
San Pablo, Editora Brasiliense, 1973.

STRAUSS, Estevam (1968) - El espacio económico y el desarrollo de América Latina. Santiago de Chile, ILPES, (mimeo.), 1968.

TOLOSA, Hamilton C. (1977) - "Dimensões e causas da pobreza urbana". En Werner Baer y otros (Eds.), Dimensões do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1978.

Santiago de Chile, junio de 1983

(I/30114)

