

INT-1855



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

~~ESPAL/ILPES (1855)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

Alcides Barrera

Documento CPRD-B/32

Pitovani



LA DISTRIBUCION ESPACIAL DEL DESARROLLO ECONOMICO  
RECIENTE EN BRASIL \*

John Redwood III

\* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, se ha tomado de la REVISTA EURE, vol. IV, N° 12. CIDU-IPU-Universidad Católica de Chile, Santiago, diciembre de 1975.

83-10-1727

4)

5)

6)

7)

## LA DISTRIBUCION ESPACIAL DEL DESARROLLO ECONOMICO RECIENTE EN BRASIL

JOHN REDWOOD III \*

El propósito de este artículo es hacer una revisión de las tendencias recientes del crecimiento regional en Brasil, a través del análisis de la evolución de los patrones de urbanización, de distribución de la población, de las actividades económicas y el ingreso en el espacio, centrándose en el período comprendido entre 1940 y 1970. Las principales unidades de análisis serán las cinco regiones censales, que se describen más adelante, y el estado de Sao Paulo, el que ha sido testigo, tanto de un crecimiento urbano significativo, como de una relativa concentración de la actividad económica, como claro resultado de una rápida industrialización producida en los años de post-guerra. También serán discutidas aquí las persistentes y sustanciales desigualdades interregionales en el ingreso y el rol de las políticas públicas en el desarrollo regional. Sin embargo, el principal objetivo de estos comentarios es ilustrar el proceso de desarrollo espacial desigual que ha acompañado al impresionante progreso económico del Brasil durante las últimas décadas.

Históricamente, el foco de crecimiento económico se ha desplazado en forma considerable, básicamente como resultado de una serie de "booms" producidos por la exportación de diferentes bienes primarios, seguidos de períodos de relativo estancamiento<sup>1</sup>. La

extracción o producción y exportación de maderas, azúcar, oro, caucho y café no sólo representaron las principales fuentes de ingreso para Brasil durante períodos históricos específicos, sino que también indujeron —y, en el caso del café, consolidaron— el poblamiento de diferentes áreas del vasto territorio nacional. Gran parte de la actividad económica de la primera etapa del período colonial estuvo basada en el cultivo y la comercialización del azúcar en diferentes lugares del noreste. A mediados del siglo XVIII, el centro dinámico de la economía se desplazó hacia el sur, a las áreas mineras de Minas Gerais y los estados vecinos, y hacia la región polarizada por el puerto de Río de Janeiro, que era la principal conexión entre las minas del interior y los mercados europeos. Como resultado de esta relocalización geográfica de la actividad económica principal, la capital nacional fue trasladada desde Salvador a Río de Janeiro en 1763. Tras un largo período de estancamiento en la última parte del siglo XVIII y comienzos del XIX, a consecuencia del agotamiento de los yacimientos auríferos, el cultivo del café —inicialmente en el valle del Río Paraíba cerca de Río de Janeiro y más tarde en el interior del estado de Sao Paulo— otra vez trajo la prosperidad al país por intermedio del comercio exterior. Gradualmente, a fines del siglo XIX y en la primera mi-

<sup>1</sup> Para la evolución general y espacial de la economía brasileña, véase FURTADO, CELSO, *Formação Económica do Brasil*, Editora Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1959 y PRADO, CAIO Jr., *Historia Económica do Brasil*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1945.

\* Assistant Professor de Planificación Urbana y Regional (PUR), COPPE, Universidad Federal de Río de Janeiro y candidato al Ph. D., Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley.

tad del siglo XX, el centro dinamizador de la economía brasilera se desplazó una vez más. El boom del café y la subsecuente industrialización que éste ayudó a inducir, definitivamente consolidaron el estado de Sao Paulo —y más específicamente a la ciudad del mismo nombre, hoy área metropolitana— como el principal foco de desarrollo económico. La posición de Río de Janeiro, en declinación relativa, fue aún más erosionada con el traslado de la capital nacional a Brasilia en 1960.

La situación actual de las cinco regiones censales del Brasil refleja esta experiencia histórica. Hasta hace muy poco, la población estaba principalmente concentrada a lo largo de la costa del Atlántico y los centros urbanos mayores, con la parcial excepción de Sao Paulo, eran puertos que reflejaban su importancia histórica como salida al exterior de exportaciones primarias. Con la superposición de funciones administrativas y económicas, las ciudades mayores fueron también capitales provinciales y más tarde estatales, como hoy en día. Además, hasta hace algunas décadas, las conexiones internas entre las diferentes áreas de asentamiento de Brasil, eran muy deficientes o inexistentes.

Sólo desde 1950, y como resultado de sustanciales inversiones en carreteras y en sistemas de comunicación, ha empezado a ser una realidad la integración territorial y económica del país.

Hoy, grandes áreas de espacio nacional, particularmente de la enorme región amazónica, están en el mejor de los casos, sólo débilmente conectadas con las áreas más densamente pobladas del nordeste y del sur del Brasil. Una frontera discontinua —de recursos mineros y agrícolas— continúa expandiéndose hacia el oeste y el norte bajo la influencia de la construcción de Brasilia y de la red de carreteras de penetración, que la unen con las ciudades ubicadas en otras partes del país.

Actualmente, el espacio económico del Brasil está caracterizado por varios tipos de áreas dinámicas centradas por el "núcleo" Sao Paulo y por un número de áreas relativamente retrasadas que corresponden a desarrollos muy iniciales en partes del sureste y también del nordeste. El núcleo del crecimiento industrial incluye no sólo la región inmediatamente adyacente

a la metrópoli de Sao Paulo, sino que también a las capitales vecinas de Río de Janeiro y —cada vez, en mayor medida— a Belo Horizonte, al interior de Minas Gerais. En conjunto, estos tres centros urbanos —que también son los más poblados del Brasil y, por lo tanto, representan el grueso del mercado interno— forman un triángulo industrial, el que es responsable de la mayor parte del producto y del empleo en manufacturas del país. Sumándose a las fronteras agrícolas en el centro y norte del Brasil, otra zona agrícola dinámica se extiende hacia el sur y el oeste de Sao Paulo, la que se forma con el interior del estado de Sao Paulo y amplias regiones del Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. En parte, bajo el estímulo de los esfuerzos de colonizadores inmigrantes en el siglo XIX (Santa Catarina y Río Grande do Sul) y por la expansión de la frontera cafetalera hacia el oeste de Sao Paulo (Paraná), la agricultura en estas áreas es más mecanizada que en el resto del Brasil y abastece tanto a los mercados urbanos de rápida expansión en el sureste y sur como a consumidores en el extranjero, con una variedad de productos primarios, fundamentalmente alimentos. Las áreas urbanas mayores del sur y también —como resultado de una política de desarrollo regional del gobierno federal— las del noreste han experimentado un significativo crecimiento industrial en la última década, si bien relativamente Sao Paulo continúa concentrando actividad manufacturera dentro de sus límites.

Varias áreas periféricas de menos dinamismo también están integrándose en forma creciente a la economía espacial nacional, sumándose a las áreas agrícolas más desarrolladas del sur y a las fronteras agrícolas en expansión —aunque menos modernas— del norte y centro del Brasil, aunque no necesariamente con ventajas. El noreste continúa siendo el área de menor ingreso medio y más baja productividad y en donde los obstáculos sociales y económicos al desarrollo —incluyendo tal vez su interdependencia con el sureste— son los mayores. La situación presente refleja varios siglos de estancamiento relativo y también su posición original como la principal región de asentamiento y actividad económica durante el período colonial. El hecho de ser afectada por sequías periódicas se agrega a las ya precarias condiciones de vida de

la mayoría de su población rural y de parte significativa de sus habitantes urbanos. La región escasamente poblada del Amazonas es también un área de bajos ingresos, donde las condiciones de vida son deficientes, si bien sus recursos mineros potenciales así como su relativa escasez de asentamientos la distinguen del noreste —relativamente sobrepoblado— en cuanto a perspectivas futuras. Dentro del sureste, más dinámico, existen áreas rurales pobres en las proximidades de los centros urbanos de crecimiento rápido, lo que ayuda a explicar el flujo migratorio rural-urbano sostenido que se ha observado en las últimas décadas. Las migraciones interregionales, en su mayor parte del norte hacia el sur, también han sido un factor importante en el crecimiento rápido de las dos áreas metropolitanas mayores, especialmente Sao Paulo. El análisis de las tendencias espaciales de desarrollo, a través del examen de los patrones recientes de crecimiento y distribución de la población y de las actividades económicas que se hace a continuación, ilustrará y fundamentará la descripción que se ha hecho. Como se mencionó inicialmente, las unidades de observación serán las cinco regiones censales y el

estado de Sao Paulo, el que será utilizado como punto de referencia. Los estados brasileños y los territorios federales y las regiones censales, incluyendo a las áreas urbanas mayores, se muestran en los mapas I y II, respectivamente. El norte o región del Amazonas consiste en los Estados de Acre, Amazonas y Pará y de los territorios federales de Amapá, Rondonia y Roraima. El noreste incluye Maranhao, Piauí, Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahía y el minúsculo territorio insular de Fernando de Noronha. El sureste incorpora a Minas Gerais, Espírito Santo, al recientemente formado estado de Río de Janeiro (que resultó de la fusión del antiguo Estado de Guanabara —antes de 1960, el distrito federal— con el antiguo estado de Río de Janeiro) y Sao Paulo. El sur incluye a Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. Finalmente, el centro-oeste se compone de los estados de Goiás, Mato Grosso y el actual distrito federal (Brasilia). El siguiente análisis se dividirá en cuatro partes: a) consideraciones acerca del cambio en los patrones de distribución de población, de las migraciones internas y de la urbanización desde 1940; b) un examen de las ten-

MAPA I

BRASIL MACRO-REGIONES Y CIUDADES MAYORES



MAPA II

BRASIL ESTADOS Y TERRITORIOS



dencias de distribución espacial del producto y del empleo global y sectorial; c) una discusión sobre la persistencia de los desequilibrios interregionales en el ingreso y las diferencias en el crecimiento, y d) breves consideraciones sobre la evolución y la eficiencia de las políticas de desarrollo regional en las últimas décadas. El tratamiento de estos aspectos será necesariamente superficial, pero el propósito del trabajo es ofrecer una revisión general de los aspectos regionales del desarrollo reciente del Brasil y no un análisis de profundidad de ellos.

#### 1. LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA POBLACIÓN: PATRONES DE MIGRACIÓN INTERNA Y DE URBANIZACIÓN

Una de las características principales del Brasil es su dimensión continental. En cuanto a superficie territorial, ocupa el quinto lugar entre los países más grandes del mundo. Sus

casi 8.5 millones de Km<sup>2</sup> lo hacen más grande que la superficie continental de los Estados Unidos. Como ya se ha dicho, gran parte de su población está concentrada en la costa y vastas regiones interiores permanecen despobladas. El cuadro 1 contiene los datos de la distribución regional de la población, la superficie regional y la densidad de habitantes en 1970.

La más grande de las cinco regiones censales —que corresponde a la porción brasileña de la Cuenca del Río Amazonas— es el norte, que totaliza un 42% del territorio nacional, pero posee menos del 4% de la población total en 1970. Por sí sola es mayor que la India. En conjunto con el centro-oeste cubre dos terceras partes del suelo brasileño, pero según el último censo, tienen menos del 10% de los habitantes del país. La tercera más grande región desde el punto de vista espacial, es el noreste, la que con el 20% del suelo contiene 30% de la población de 1970.

CUADRO 1  
SUPERFICIE, POBLACION Y DENSIDADES DE POBLACION POR REGION, 1970

	Superficie (km <sup>2</sup> )	%	Población	%	Densidad
Norte	3.551.002	42	3.640.750	3.9	1.03
Noreste	1.542.271	18	28.675.081	30.3	18.59
Sureste (Sao Paulo)	918.808 (247.320)	11 (0.5)	40.331.969 (17.771.948)	42.7 (19.1)	43.90 (71.87)
Sur	1.562.071	7	16.683.551	17.6	28.68
Centro-oeste	1.879.356	22	5.167.203	5.5	2.75
Brasil	8.456.508	100	94.508.203	100.0	11.18

Fuente: *ibid.*, Anuário Estatístico do Brasil, 1974.

Estas cifras son aún más impresionantes cuando se considera que no sólo hay dos regiones territorialmente más grandes que el noreste —siendo el Amazonas casi dos veces y medio mayor— sino que existe una tercera, el sureste, que tiene una vez y medio más habitantes. El sur es la menor de las regiones en términos de área, pero contiene casi el 18% de la población de 1970. En ese año las densidades medias iban desde la muy baja, de 1.03 habitantes por Km<sup>2</sup> en el Amazonas, has-

ta los 43.90 personas por Km<sup>2</sup> en el sureste. Al interior del sureste, el estado de Sao Paulo tenía una densidad de población de 71.87, con sólo 0.5% del territorio del Brasil. En gran medida, a causa de las migraciones internas, la distribución de población en el Brasil ha variado considerablemente desde la situación registrada en el primer censo nacional en 1872. El cuadro 2 presenta las distribuciones relativas entre las cinco regiones y para Sao Paulo, para los distintos años censales, entre

1872 y 1970, el cuadro 3 muestra los cambios relativos en la repartición de la población regional en este período. Los cambios más significativos en la población son los registrados desde el noreste —y más recientemente desde partes del sureste— hacia el sur y sureste, hasta antes de 1940, y hacia el sur y centro-oeste en los últimos 30 años. El aumento y la subsecuente pérdida en la participación en el total de población en la región Amazónica entre 1890 y 1940, refleja el efecto del boom del caucho, el cual atrajo una substancial masa de inmigrantes desde el noreste, durante este período.

CUADRO 2  
PARTICIPACION RELATIVA REGIONAL EN LA POBLACION 1872-1970

	1872	1890	1900	1920	1940	1950	1960	1970
Norte	3.3	3.3	4.0	4.7	3.6	3.6	3.7	3.9
Noreste	46.7	41.9	38.7	36.7	35.0	34.6	31.6	30.3
Sureste	40.5	42.6	44.9	44.6	44.5	43.4	43.8	42.7
(Sao Paulo)	(8.4)	(9.7)	(13.1)	(15.0)	(17.4)	(17.6)	(18.3)	(19.1)
Sur	7.3	10.0	10.3	11.5	13.9	15.0	16.7	17.6
Centro-oeste	2.2	2.2	2.1	2.5	3.0	3.4	4.2	5.5
Brasil	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: IBGE, Censo Demográfico, 1970.

CUADRO 3  
CAMBIOS EN LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION ENTRE LAS CINCO REGIONES  
CENSALES, 1872-1940

	1872-1940	1940-1970	1872-1970
Norte	0.3	0.3	0.6
Noreste	- 11.7	- 4.7	- 16.4
Sureste	4.0	- 1.8	2.2
(Sao Paulo)	(9.0)	(1.7)	(10.7)
Sur	6.6	3.7	10.3
Centro-oeste	0.8	2.5	3.3

Fuente: Calculado del Cuadro 2.

En los últimos veinte años, el centro-oeste, seguido del sur y la región del Amazonas, han crecido considerablemente más rápido que el sureste o el noreste, en términos demográficos. El cuadro 4 presenta estimaciones de las tasas de crecimiento anual para cada región y cada década, entre 1940 y 1970 y para el período completo. Individualmente, los estados que han crecido más rápidamente son Paraná —el que más que duplicó su población entre 1950 y 1960—, Mato Grosso y Goiás (in-

cluyendo el Distrito Federal, creado en 1960). Los estados de crecimiento más lento, especialmente en la década recién pasada, fueron Espírito Santo, Minas Gerais, Río Grande do Sul y los estados del noreste en general<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Para un análisis más completo de los cambios en la distribución de población entre los estados brasileños, véase REDWOOD, JOHN III, "Internal Migration, Urbanization and Frontier Region Development in Brasil since 1940". Tesis de Master inédita, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley, 1972, Capítulo III.

## CUADRO 4

## TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE POBLACION, NACIONALES Y REGIONALES, 1940-1970

	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1940-1970
Norte	2.3	3.5	3.3	3.1
Noreste	2.2	2.2	2.3	2.2
Sureste	2.1	3.5	2.5	2.6
(Sao Paulo)	(2.4)	(3.6)	(3.2)	(3.1)
Sur	3.2	4.3	3.3	3.6
Centro-oeste	3.3	5.6	5.4	4.8
Brasil	2.3	3.2	2.8	2.7

Fuente: Calculado del Censo Demográfico, 1970.

Tal como se señalaba anteriormente, la mayor parte de los cambios en la distribución de población desde 1940 se debe a la migración interna, si bien la inmigración extranjera —inducida por la expansión de la producción del café en Sao Paulo, que fue inicialmente responsable del cambio del centro de gravedad demográfico hacia el sureste, a fines del siglo XIX y comienzos del XX— y las diferencias regionales en las tasas de mortalidad y fertilidad también han jugado un rol<sup>3</sup>. Las tasas estimadas de migraciones, nacionales y regionales (expresadas como porcentaje de población en los años censales iniciales de cada período) entre 1940 y 1970, se señalan en el cuadro 5. Son de significación las altas tasas de migración hacia el centro-oeste y el sur, especialmente la primera, y la magnitud de los flujos de población que salen del noreste y sureste, especialmente cuando a Sao Paulo se le agrupa en el sur y a Bahía en el sures-

tc. Es posible atribuir el mayor volumen de migración interestatal entre 1950 y 1960, a los mejoramientos del sistema de carreteras interregionales —que comenzaron con la construcción de una carretera mayor que conectó Río de Janeiro con Salvador, en 1949—, a dos serias sequías en el noreste —una en 1952 y otra en 1958— y a las fases iniciales de la construcción de Brasilia, en la planicie central<sup>4</sup>.

La alta tasa de migración hacia el centro-oeste, con posterioridad a 1950, es asociable con la expansión de las fronteras cafetaleras, arroceras y ganaderas hacia el oeste de Sao Paulo, en el área sur del Mato Grosso y Goiás, con la transferencia de la capital nacional a Brasilia y con las inversiones en infraestructuras públicas correspondientes en la región, especialmente la apertura de carreteras que conectan el nuevo Distrito Federal con el resto del país<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Para las migraciones extranjeras hacia el Brasil, véase GRAHAM, DOUGLAS H., "Migração Extranjeira e A Questão da Oferta da Mão-de Obra no crescimento Económico Brasileiro, 1890-1930", *Estudos Económicos*, Vol. 3 N° 1, 1973, y LEVY, MARIA STELLA F., "O Papel da Migração Internacional na Evolução da População Brasileira (1872-1972)" *Revista de Saúde Pública*, 8, 1974. Para el impacto relativo de la fertilidad, mortalidad y la migración en las diferencias de tasas de crecimiento regional de la población en las décadas recientes, véase CARVALHO, JOSE ALBERTO M., "Analysis of Regional Trends in Fertility, Mortality, and Migration in Brazil, 1940-1970", disertación de doctorado inédita, London School of Economics and Political Science, London, 1973, y MERRICK, Thomas, W., "Interregional Differences in Fertility in Brazil, 1950-1970", *Demography*, Vol. 11, N° 3, agosto de 1974.

<sup>4</sup> GRAHAM, DOUGLAS H., "Divergent and Convergent Regional Economic Growth and Internal Migration in Brazil, 1940-1960", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 18, N° 3, abril, 1970, p. 378.

<sup>5</sup> Sobre la expansión de las fronteras agrícolas y el efecto de las inversiones en infraestructura pública en el Centro-Oeste, véase REDWOOD, op. cit. Capítulo V; y MANDEL, Paul, "The Development of the Southern Goiás-Brasilia Region: Agricultural Development in a Land Rich Economy", disertación de doctorado inédita, Universidad de Columbia-1969; Katzman, Martin, "Industrialization, Agricultural Specialization, and Frontier Settlement in South-Central Brazil, 1940-1970" (mimeo) Dept. of City and Regional Planning, Universidad de Harvard, 1974; Katzman, Martin, "Regional Development Policy in Brazil: the Role of Growth Poles and Developmental Highways in Goiás", (mimeo), Dept. of City and Regional Planning, Universidad de Harvard, 1973; Saw-

CUADRO 5

TASAS ESTIMADAS DE MIGRACION NETA PARA LAS 5 REGIONES CENSALES <sup>o</sup>, POR DECADA ENTRE 1940 Y 1970

	1940-1950	1950-1960	1960-1970
Norte	-3.38	0.39	2.68
Noreste	-2.67	- 9.78	- 5.08
Sureste	-3.26	- 3.10	- 5.57
Sur	6.07	8.25	5.81
Centro-oeste	7.27	22.52	23.22
Brasil	2.94	5.51	4.49

Fuente: Graham + Buarque de Holanda "Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record", IPE, USP, cuadro II-2, 1971.

<sup>o</sup> El noreste excluye Bahía; el sureste incluye Bahía y excluye Sao Paulo, y el sur incluye a Sao Paulo.

Los flujos de migración iniciales hacia Paraná, particularmente hacia las zonas norte y oriente del estado, fueron el resultado del desplazamiento de la frontera cafetalera desde el estado de Sao Paulo, con posterioridad al descubrimiento de los ricos suelos *terra roxa*, en Paraná, y el relativo agotamiento de los suelos cafeteros hacia el este <sup>6</sup>.

Se asocian con la extensiva movilidad interna en Brasil no sólo la expansión de las fronteras agrícolas sino también las altas tasas de crecimiento urbano, especialmente la expansión de las áreas metropolitanas y de las ciudades de tamaño medio en la frontera y a lo largo de los corredores interregionales de transporte que unen a las áreas metropolita-

nas entre ellas y la frontera. La naturaleza de los flujos migratorios, como ha sido detectado por el censo de 1970, ilustra la relativa importancia de las varias formas de movilidad espacial en Brasil durante las últimas décadas. Los flujos urbano-urbano y rural-rural predominan para el Brasil como totalidad y para casi todas las regiones censales, tal como lo muestra el cuadro 6. Existen, eso sí, algunas diferencias entre los flujos intra e interregionales, desde esta perspectiva. Aun más, las diferencias regionales en los orígenes y destinos de los migrantes son significativas, especialmente cuando se compara la importancia relativa de los flujos rurales-rurales en todas las demás regiones con aquellas del sureste. En el sur, por ejemplo, casi la mitad del total de migrantes era rural-rural; en cambio, menos de un tercio iban de un área urbana a otra. En el sureste, en cambio, casi dos tercios de los migrantes a la región eran urbano-urbano, otro 20% era rural-urbano y sólo 12,5% era rural-rural.

Estos patrones de migración interna son reflejados en los patrones de urbanización regionales. Los cuadros 7 y 8 ilustran las variaciones en los niveles de urbanización (medidas como porcentajes de la población total residente en centros urbanos de acuerdo a la definición del censo) y los cambios en las tasas de urbanización por región, respectivamente, mientras que el cuadro 9 presenta las variaciones en la distribución de la población urbana total, por región, en cada década desde 1940.

Varios puntos relevantes surgen con el análisis de los datos sobre la urbanización. Primero, la tasa de urbanización para el total del país ha aumentado en cada década sucesiva desde 1940. Segundo, mientras que sólo el sureste aumentó en forma significativa su población urbana entre 1940 y 1950, las tasas de urbanización en las otras cuatro regiones crecieron substancialmente en las décadas del 50 y del 60, especialmente en el centro-oeste. Tercero, la más grande aceleración del crecimiento urbano se produjo en el sureste, que posee el más alto nivel de urbanización relativa. Finalmente, la rápida urbanización que se está produciendo en la región del sureste contrasta en forma aguda con el saldo neto de emigración que ha experimenta-

yer, Donald R., "Penetration Roads and Population Growth: Patterns of Migration and Settlement on the Belem-Brasilia Highway" tesis inédita, Dept. of Social Relations, Universidad de Harvard, 1969; y Valverde, Orlando y Dias, Catharina Vergolino, "A Rodovia Belem-Brasilia: Estudo de Geografia Regional, IBGE, Rio de Janeiro, 1967.

<sup>6</sup> Sobre el desarrollo del Paraná, véase Dozier, Craig L., "Northern Paraná, Brazil: An Example of Organized Regional Development", *Geographical Review*, vol. 46, 1956; Katzman, Martin, "Regional Development Policy - the Brazilian Model: Paraná", (mimeo) Dept. of City and Regional Planning, Universidad de Harvard, 1974; y Nicholls, William H., "The Agricultural Frontier in Modern Brazilian History: The State of Paraná", *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 24, No 4, octubre-diciembre, 1970.

## CUADRO 6

DISTRIBUCION DE FLUJOS DE MIGRACION ENTRE ORIGENES Y DESTINOS  
URBANOS Y RURALES POR REGIONES CENSALES

## A. Flujos intermunicipales (todos los migrantes)

Región	Mig. Total	Urbano-Urbano	Rural-Urbano	Urbano-Rural	Rural-Rural
Norte	653.900	40.76	14.66	14.45	30.12
Noreste	5.502.400	42.90	17.17	8.11	31.12
Sureste	15.297.400	62.57	20.53	4.37	12.53
Sur	6.439.600	32.61	14.37	5.97	47.05
Centro-oeste	2.366.500	39.79	13.51	9.77	36.93
Brasil	30.259.900	50.36	17.94	6.03	25.67

## B. Flujos interestatales

Región	Total	Urbano-Urbano	Rural-Urbano	Urbano-Rural	Rural-Rural
Norte	373.100	41.47	11.45	15.84	31.20
Noreste	1.682.700	39.62	13.93	9.56	36.59
Sureste	5.848.200	63.74	20.90	4.31	11.24
Sur	3.034.400	23.29	11.69	5.71	59.20
Centro-oeste	1.699.900	40.85	12.09	9.93	37.13
Brasil	12.638.300	46.26	16.28	7.26	30.20

Fuente: Calculados de SERFHAU, "Mudanças na Composição do Emprego e na Distribuição de Renda: Efeitos sobre as Migrações Internas", RJ, 1975.

do la región desde 1940. Esto es, en parte, el resultado de una declinación absoluta de la población rural en algunas zonas de la región, en forma notable en el estado de Sao Paulo, en gran medida debido a la emigración hacia áreas rurales en Paraná y el centro-oeste.

Las cifras entre paréntesis en los cuadros 7 y 8 reflejan los niveles y tasas de urbanización medidas con un criterio demográfico más rígido: la población en aglomeraciones de 20.000 habitantes y más.

## CUADRO 7

## NIVELES DE URBANIZACION POR REGION Y DECADA, 1940-1970

Región	1940		1950		1960		1970	
Norte	27.7	(16.2)	31.5	(17.7)	37.8	(22.2)	45.2	(24.6)
Noreste	23.4	( 8.9)	26.4	(11.9)	34.2	(17.0)	41.8	(23.2)
Sureste	39.4	(23.5)	47.5	(32.2)	57.2	(42.0)	72.8	(57.4)
(Sao Paulo)	(44.1)	(27.3)	(52.6)	(36.7)	(62.8)	(47.5)	(80.4)	(66.1)
Sur	27.7	(12.1)	29.5	(14.5)	37.6	(20.4)	44.6	(26.4)
Centro-oeste	21.5	( 1.8)	24.4	( 5.5)	35.0	(28.8)	48.2	(27.1)
Brasil	31.2	(15.4)	36.2	(21.1)	45.1	(28.8)	56.0	(38.8)

Fuente: Calculado de Censo Demográfico, 1970; Martine & Peláez, "Urbanization Trends in Brasil, 1940-70"; CEPAL.

CUADRO 8  
TASAS DE URBANIZACION POR REGION Y DECADA, 1940-1970

Región	1940-1950		1950-1960		1960-1970		1940-1970	
Norte	3.8	(1.5)	6.3	( 4.5)	7.4	( 7.4)	17.5	(13.4)
Noreste	3.0	(3.0)	7.8	( 5.1)	7.6	( 6.2)	18.4	(14.3)
Sureste	8.1	(8.7)	9.9	( 9.8)	15.4	(13.4)	33.4	(33.9)
(Sao Paulo)	(8.5)	(9.4)	(10.2)	(10.8)	(17.6)	(18.6)	(36.3)	(38.8)
Sur	1.8	(2.4)	8.1	( 6.4)	7.0	( 5.5)	16.9	(14.3)
Centro-oeste	2.9	(3.7)	10.6	(10.0)	13.2	(11.6)	26.7	(25.3)
Brasil	5.0	(5.2)	8.9	( 7.7)	10.9	(10.0)	24.8	(22.9)

Fuente: Calculado del cuadro 7.

En comparación con los datos de urbanización para todas las áreas consideradas por el censo, estas cifras proveen de una indicación de la situación de crecimiento de las ciudades pequeñas (es decir, menos de 20.000 habitantes) versus las medianas y grandes en una base regional. Dentro del período en estudio, solamente en el sureste las ciudades de menos de 20.000 habitantes han crecido más lentamente que las ciudades mayores. Especialmente en el noreste y el norte, los pueblos pequeños han crecido más rápidamente que las ciudades de más de 20.000 habitantes. En el noreste, el crecimiento de los pueblos pequeños fue mayor durante la década del 50, lo que refleja el impacto regional de las sequías, que forzaron a los residentes rurales a abandonar el *sectao*, orientándolos hacia otras regiones, incluyendo el Amazonas.

Estas comparaciones son de particular interés cuando se considera que alrededor de la mitad de la población urbana —definida como tal por el censo— vivía en pueblos pequeños en 1940 y cerca del 38% de la población definida como urbana residía en centros de menos de veinte mil habitantes en 1970.

Una de las explicaciones para los patrones observados de crecimiento urbano es el incremento de entidades urbanas desde 1940<sup>7</sup>. El número de municipios y, por ende, según definición censal, de entidades urbanas, se ha

<sup>7</sup> TOLOSA, Hamilton, "Macroeconomía da Urbanização Brasileira", *Pesquisa e Planejamento Económico*, Vol. 3, Nº 3, octubre de 1973; y REDWOOD, op. cit., cap. IV.

multiplicado dramáticamente durante los últimos treinta años. En 1940, Brasil poseía un total de 1.574 municipios, mientras que la cifra para 1970 es de 3.952. El incremento regional en el número de municipios en el período de 30 años es el que sigue: norte: 63%; noreste: 136%; sureste: 120%; Sao Paulo: 112%; sur: 296% y centro-oeste: 283%. Creados en parte para lograr la transferencia de beneficios fiscales del gobierno federal, la expansión del número total de unidades locales de administración también refleja la rápida expansión de la frontera agrícola, particularmente en el Brasil sur y centro. A la vez que la mayor parte de las entidades urbanas creadas entre 1940 y 1970 son pueblos pequeños, el número de ciudades sobre los veinte mil también se quintuplicó en el período de 30 años<sup>8</sup>.

Considerando los datos del cuadro 9, se observa que la población urbana de Brasil está más concentrada en la región del sureste —55% de población urbana sobre una población del 43% nacional en 1970— seguida por el noreste y el sur. La región que está aumentando más rápidamente, en términos de su participación en la población urbana, es el centro-oeste, seguido por el sur, mientras que las otras tres regiones censales mostraron pérdidas relativas en la porción de la población urbana residente dentro de sus límites en 1970. Las pérdidas relativas más altas son exhibidas por las ciudades del noreste, un resul-

<sup>8</sup> Martine, George y Peláez, Carlos, "Tendencias de Urbanización en Brasil, 1940-1970", (mimeo) CEPAL.

CUADRO 9 .

## DISTRIBUCION DE POBLACION URBANA POR REGION Y DECADA, 1940-1970

Región	1940	1950	1960	1970
Norte	3.2	3.1	3.1	3.1
Noreste	26.3	25.3	24.0	22.6
Sureste (Sao Paulo)	56.1 (24.6)	57.0 (25.6)	55.6 (25.5)	55.4 (27.4)
Sur	12.3	12.3	14.0	14.1
Centro-oeste	2.1	2.3	3.3	4.8
<b>Brasil</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Calculado de Censo Demográfico, 1970.

do las ciudades entre 20.000 y 100.000, nuevamente el sureste predomina por sobre el noreste y el sur, que tienen un número notoriamente igual, y el norte y centro-oeste, considerablemente menos. El cuadro revela, además, el gran número de pueblos pequeños en todas las regiones censales, siendo su presencia relativamente mayor en el norte, centro-oeste y noreste.

Queda por considerar brevemente el crecimiento de las ciudades brasileñas de más de veinte mil habitantes por tamaño y localización en los últimos 30 años. El cuadro 11 contiene la información sobre las tasas de crecimen-

CUADRO 10

## DISTRIBUCION DE AREAS URBANAS POR TAMAÑO Y REGION, 1970

Categoría de tamaño	N	NE	SE	S	CO	Brasil
Sobre 1 millón	0	2	3	0	0	5
500.000-1 millón	1	1	0	1	0	3
200.000-500.000	1	3	9	1	2	16
100.000-200.000	0	7	21	7	1	36
50.000-100.000	2	11	25	15	7	60
20.000- 50.000	3	42	103	33	2	183
bajo 20.000	136	1.310	1.249	660	294	3.649
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>1.376</b>	<b>1.410</b>	<b>717</b>	<b>306</b>	<b>3.992</b>

Fuente: IBGE, Censo Demográfico, 1970.

tado que es consistente con las altas tasas de emigración desde la región.

Otra medida del grado de concentración regional de la población urbana en Brasil, es la distribución espacial de las ciudades por tamaño. Para 1970, esta información se presenta en el cuadro 10. De las sesenta ciudades con población superior a los 100.000 habitantes, más de la mitad están localizadas en el sureste, mientras que menos de un cuarto está en el noreste, menos de un sexto en el sur y sólo cinco en el norte y el centro-oeste en conjunto. En todas las regiones, las capitales estatales predominan por sobre las ciudades mayores de cien mil habitantes<sup>9</sup>. Consideran-

<sup>9</sup> Para mayores detalles sobre el crecimiento reciente de áreas urbanas específicas del Brasil, véase Redwood, op. cit., Cap. IV.

to de las áreas urbanas, clasificadas según tamaño, desde 1940, y el cuadro 12 muestra la distribución porcentual de ciudades por región, de acuerdo a su tasa promedio de crecimiento anual, entre 1940 y 1970. Para completar el cuadro de los patrones de urbanización recientes en el Brasil, se considerarán, además, la distribución de áreas urbanas y de crecimiento urbano con respecto a la distancia desde la costa y desde las áreas metropolitanas desde 1940. Estas cifras se presentan en los cuadros 13 y 14. Finalmente, el cuadro 15 contiene datos sobre la concentración intrarregional de población urbana basados en un estudio de la evolución reciente de la estructura urbana brasileña<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Siqueira, Ieda, "Evolução da Estrutura de Urbanização no Brasil Analizada a través do Gráfico de Lorenz e da Razão de Concentração de Gini", (mimeo), IBGE, 1974.

Mientras durante la década del cuarenta, las ciudades sobre 500.000 habitantes crecieron más rápidamente que las áreas urbanas menores, entre 1950 y 1970 crecieron menos rápidamente. Durante los años 50, por ejemplo, las ciudades más grandes crecieron más lentamente que cualquiera de los otros tipos de tamaño, las ciudades más pequeñas crecieron más rápidamente, seguidas muy de cerca por las áreas urbanas entre cincuenta mil y cien mil y por aquellas entre los cien mil y los quinientos mil habitantes. En los años 60, mientras que las ciudades entre 100 y 500 mil crecieron más rápido, las ciudades más grandes fueron el segundo grupo en velocidad de

CUADRO 11

TASAS DE CRECIMIENTO DE CIUDADES  
BRASILEÑAS DE ACUERDO AL TAMAÑO  
AL COMIENZO DE CADA DECADA, 1940-1970

Clase de tamaño	1940-1950	1950-1960	1960-1970
sobre 500.000	5.0	4.8	5.2
100.000-499.999	4.5	5.9	5.6
50.000- 99.999	3.1	5.9	4.7
20.000- 49.999	3.8	6.0	4.4
<i>Total urbano</i>	<i>4.3</i>	<i>5.4</i>	<i>5.1</i>

Fuente: Martine & Peláez, op. cit., cuadro 15.

CUADRO 12

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE CIUDADES POR REGION DE ACUERDO A  
LAS TASAS ANUALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO, 1940-1970

Región	Bajo promedio ( $< 5.0$ )	Promedio (5.0-6.99)	Sobre promedio ( $> 7.0$ )	Número (N)
Norte	28.6	28.8	42.8	7
Noreste	60.3	27.6	12.1	58
Sureste	54.3	23.6	22.2	140
Sur	39.6	26.4	34.0	53
Centro-oeste	16.7	8.3	75.0	12
<i>Brasil</i>	<i>50.4</i>	<i>24.4</i>	<i>25.2</i>	<i>270</i>

Fuente: Martine & Peláez, op. cit., cuadro 16.

crecimiento. La mayoría de las ciudades más grandes corresponden a las ciudades centrales de las nueve áreas metropolitanas. Con respecto a la distribución espacial de las tasas promedio de crecimiento urbano anual, el cuadro 12 muestra que tres cuartas partes de las ciudades (sobre los 20.000 habitantes) en el centro-oeste, crecieron por sobre las tasas promedio durante los treinta años, en comparación con 43% en el norte, 34% en el sur, 22% en el sureste y sólo 12% en el noreste. A la inversa, 60% de las ciudades del noreste y 54% de las del sureste crecieron por debajo de las tasas promedio. En forma bastante evidente, las ciudades de la frontera han crecido más rápidamente en promedio que aquellas localizadas en las áreas de asentamiento tradicionales, desde 1940.

El cuadro 13 muestra la tendencia a la ex-

pansión de las áreas urbanas hacia el interior, si bien esta tendencia fue mayor en los años 40 y 50 que en los sesenta. Esto es cierto no sólo para las ciudades nuevas sino que también para ciudades sobre 50.000 habitantes, aunque las ciudades más grandes están aún relativamente más concentradas dentro de una zona a 100 km de la costa que el total de las áreas urbanas. Las cifras del cuadro 14 muestran dos patrones de crecimiento urbano claros.

Por una parte, las ciudades localizadas cerca de las áreas metropolitanas y, por otra, aquellas localizadas a 400 o más kilómetros de las ciudades mayores, han crecido a tasas mayores que el promedio, mientras que las ciudades localizadas a distancias que van desde los 50 a los 300 km de las áreas metropolitanas, han crecido más lentamente.

## CUADRO 13

PORCENTAJE DE NUEVAS CIUDADES, CIUDADES GRANDES Y TODAS LAS CIUDADES LOCALIZADAS A MENOS DE 100 KM DE LA COSTA, 1940-1970

	<i>Ciudades Nuevas</i>		<i>Ciudades + de 50.000 (N)</i>		<i>Todas las Ciudades (N)</i>	
1940			81.0	(21)	47.1	( 51)
1950	41.2	( 34)	67.9	(28)	44.7	( 88)
1960	21.4	( 70)	49.1	(55)	34.2	(155)
1970	32.2	(115)	46.3	(98)	33.3	(270)

Fuente: Martine & Peláez, op. cit., cuadro 17.

## CUADRO 14

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE CIUDADES, DE ACUERDO A SU TASA PROMEDIO ANUAL DE CRECIMIENTO DURANTE 1940-1970, POR DISTANCIA DESDE LA CIUDAD METROPOLITANA MAS CERCANA

<i>Distancia Lineal en km</i>	<i>Bajo promedio (5.0)</i>	<i>Promedio (5.0-6.99)</i>	<i>Sobre promedio (7.0)</i>	<i>Número (N)</i>
0- 49	18.8	18.8	62.5	16
50- 99	64.3	19.0	16.7	42
100-199	62.9	24.2	12.9	62
200-299	57.4	29.8	12.8	47
300-399	46.7	28.9	24.4	45
400-499	40.7	14.8	44.4	27
500 +	25.8	29.0	45.2	31
<i>Total</i>	<i>30.4</i>	<i>24.4</i>	<i>25.2</i>	<i>270</i>

Fuente: Martine & Peláez, op. cit., cuadro 18.

La población urbana ha aumentado su concentración en cada una de las regiones censales, encontrándose, como era de esperar, los mayores incrementos relativos de la concentración —de acuerdo a la medición de los coeficientes de GINI— precisamente en aquellas áreas en que las ciudades están creciendo más rápidamente, el centro-oeste, el sur y el norte. Debido a la preeminencia de Sao Paulo y Río de Janeiro en el sureste, su índice de concentración es el más alto a lo largo de todo el período de treinta años, seguido por el Amazonas en que la ausencia de una trama urbana regional y la atracción de las dos ciudades capitales mayores, Belem y Manaus, explican el grado relativamente alto de concentración. La creciente concentración de población urbana en el centro-oeste después de

1950, es el resultado de la construcción y del rápido crecimiento de Brasilia y el crecimiento asociado de Goiânia.

En contraste con el centro-oeste, la población urbana del sur se concentró relativamente más en la década del 40, debido principalmente al rápido crecimiento de las ciudades capitales de Porto Alegre y Curitiba. Después de 1950, el aumento de la concentración fue considerablemente menor debido a que los pueblos de menos de 20.000 habitantes casi se duplicaron hasta 1960 y a un incremento similar en el número de pueblos pequeños entre 1960 y 1970. El noreste es la región con la menor concentración relativa de población urbana en 1970 y es también la región que ha experimentado el incremento menor en la concentración durante la última década. Este re-

sultado esconde desequilibrios relativos de la estructura urbana regional, en la cual existe una concentración de población en las áreas metropolitanas y otras capitales estatales por un lado y, por el otro, un gran número de pequeños pueblos con muy pocas áreas urbanas entre los dos extremos.

Para sintetizar los patrones recientes de urbanización en Brasil, hay que señalar en particular dos tendencias. Primero, la población urbana se está concentrando en forma creciente en ciudades grandes, o más precisamente, en áreas metropolitanas, a pesar de que gran parte del crecimiento reciente de estas áreas se ha producido en las ciudades satélites y no en las ciudades centrales mismas. En 1970, el 61% de la población urbana en asentamientos de 20.000 habitantes o más, vivía en ciudades mayores de 500.000 habitantes. Esto, en comparación a las cifras de 1940, 1950 y 1960, eran 49%, 53% y 57% respectivamente. Simultáneamente, estas cantidades se refieren al 8%, 11%, 16% y 24% del total de población brasileña en los últimos cuatro censos. Se ha observado incremento en la concentración urbana en todas las regiones censales desde 1940, siendo ésta mayor en las regiones de mayor o menor densidades; el sureste y el norte respectivamente, reflejando, cómo se explorará más adelante, dos extremos del desarrollo económico interno.

El segundo patrón significativo de urbanización es la expansión de la frontera urbana y agrícola hacia el interior. Tal como en las primeras etapas de la experiencia norteamericana, las ciudades —o por lo menos los pueblos— son la brecha de la frontera brasileña<sup>11</sup>. Un reflejo de la importancia de las entidades urbanas en el interior, es su rápida multiplicación durante las tres últimas décadas. Un segundo reflejo de la importancia de la frontera urbana en Brasil es el rápido crecimiento de las ciudades mayores del interior, particularmente aquellas localizadas en la planicie central y también de aquellas ubicadas en el Paraná norte y oeste y en otras áreas. Sin considerar los subcentros metropolitanos, las ciudades sobre los 50.000 habitantes de más rá-

<sup>11</sup> Wade, Richard "The Urban Frontier". The University of Chicago Press, Chicago, 1959.

CUADRO 15

COEFICIENTES DE GINI DE CONCENTRACION DE LA POBLACION URBANA POR REGION, 1940-1970

	1940	1950	1960	1970
Norte	0.66	0.70	0.74	0.79
Noreste	0.57	0.62	0.66	0.67
Sureste	0.72	0.76	0.77	0.81
Sur	0.41	0.64	0.67	0.70
Centro-oeste	0.40	0.44	0.56	0.67

Fuente: Siqueira, Ieda "Evolução da Estrutura de Urbanização no Brasil Analizada a través do gráfico de Lorenz e da Razão de Concentração de Gini", IBGE, 1974.

CUADRO 16A

COMPOSICION SECTORIAL DEL PRODUCTO POR REGION, 1970

	Agricultura	Industria	Servicios
Norte	22.4	15.8	61.8
Noreste	33.4	11.6	55.0
Sureste	12.1	31.7	56.2
Sur	32.9	16.9	50.2
Centro-oeste	37.4	5.5	57.1
Brasil	19.5	25.3	55.2

Fuente: Fundação Getúlio Vargas, Contas Nacionais.

CUADRO 16B

COMPOSICION SECTORIAL DE LA FUERZA DE TRABAJO POR REGION, 1970

	Agricultura	Industria	Servicios
Norte	57.9	11.3	30.8
Noreste	62.3	10.9	26.8
Sureste	27.2	25.2	47.6
Sur	54.4	14.3	31.3
Centro-oeste	54.0	11.6	31.4
Brasil	44.6	18.0	37.4

Fuente: Censo Demográfico, 1970.

pido crecimiento entre 1960 y 1970, estaban en estados frontera.

El patrón espacial de distribución de población y urbanización que emerge del análisis anterior, se caracteriza por un centro fuerte —polarizado por las tres mayores áreas metropolitanas y especialmente Sao Paulo y Río de Janeiro, las que, en conjunto, totalizan el 15% de la población del Brasil y 24% de la población urbana definida por el censo, en 1970— con dos tipos fundamentales de áreas periféricas: una frontera agrícola dinámica al sur y oeste y un área agrícola en declinación en el noreste. Una tercera periferia, que de algún modo es una extensión de la primera, es la vasta región del Amazonas, que si bien hoy no está ampliamente poblada, está en línea directa con la expansión hacia el norte que se irradia desde la actual frontera del centro de Brasil. Los flujos migratorios y los patrones de crecimiento urbano están indicando la declinación económica relativa del noreste y de partes del sureste, con una concentración creciente de población en los centros urbanos mayores del sureste y un rápido crecimiento de las áreas urbanas y agrícolas en el sur y centro del Brasil desde 1940.

## 2. LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA: PATRONES DE EMPLEO Y PRODUCTO SECTORIAL

Con el objeto de exhibir y entender mejor la dinámica espacial y las desigualdades en el desarrollo reciente del Brasil, es necesario complementar los patrones de distribución de población y urbanización, ya discutidos, con un examen de la distribución regional de la actividad económica, específicamente el empleo y el ingreso. Dadas las impresionantes realizaciones recientes de la economía del Brasil en conjunto, con tasas de crecimiento que, en promedio, bordean el 10% anual desde 1968, es de particular interés determinar cuál ha sido el efecto producido por esta rápida expansión económica en términos regionales. Desafortunadamente la mayoría de las estadísticas económicas regionales están disponibles sólo hasta 1970, por el momento, por lo tanto el análisis de los efectos espaciales del "Milagro Brasileño", en gran medida, se

restringirá necesariamente a los pocos años iniciales.

Se obtiene una primera imagen estática de la distribución regional de la actividad económica al examinar el cuadro 16 que muestra la distribución sectorial del producto y del empleo en cada región en 1970. Considerando brevemente los datos se puede señalar que tanto el producto como el empleo industrial están concentrados en el sureste e indican la menor participación correspondiente del sector agrícola en la generación del ingreso y en la absorción de mano de obra en esta región. El rol del sector servicio, especialmente en términos de empleo, también es importante en el sureste. Esta situación refleja tanto el mayor grado de urbanización de esta región, así como la proporción relativamente baja de absorción de mano de obra del sector industrial, un fenómeno bastante difundido entre los países en desarrollo<sup>12</sup>.

El cuadro también muestra que el sector servicio fue responsable de más de la mitad del producto generado en Brasil en 1970. Efectivamente, sólo en el sur la participación del sector terciario fue menor del 55% del producto regional, mientras que en la región del Amazonas, alcanzó al 60%. La importancia del sector agrícola en términos de absorción de mano de obra en el norte, noreste, sur y centro-oeste está claramente demostrada en el cuadro 16. Sólo en el sureste el empleo en el sector primario alcanzó a menos de la mitad del total regional.

Para obtener un panorama más completo del alcance de la especialización regional en tipos específicos de actividad económica, es

<sup>12</sup> Sobre el sector de servicios del Brasil y sus relaciones con la urbanización y los niveles relativos de ingreso, véase Almeida Wanderly, J. M., *Servicios e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Aspectos Setoriais e suas Implicações*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 23, Río de Janeiro, 1974, especialmente el capítulo IV y Almeida, Wanderly, J. M. y Silva María de Conceicao, *Dinâmica do setor serviços no Brasil: Emprego e Produto*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 18, Río de Janeiro, 1973. Sobre los asuntos de industrialización y absorción de mano de obra en países en desarrollo, véase Baer, Werner y Herve, Michel, "Employment and Industrialization in Developing Countries", *Quarterly Journal of Economics*, febrero 1966 y Galenson, Walter, "Economic Development and the Sectoral Expansion of Employment", *International Labour Review* enero-junio de 1963 y en el caso específico del Brasil, Almeida, José, *Industrialização e Emprego no Brasil*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 24, Río de Janeiro, 1974.

necesario considerar tanto la composición sectorial del producto por región como la participación regional en el producto total para cada sector. También es necesario tener una noción de la forma cómo estas relaciones han evolucionado en el tiempo. El cuadro 17 presenta información para años escogidos, entre

1939 y 1970, de la participación regional en el producto total (incluyendo a Sao Paulo dentro del sureste) para cada sector, y el cuadro 18 muestra la evolución de la composición sectorial del producto en cada región en este mismo período.

CUADRO 17  
PARTICIPACION REGIONAL EN EL PRODUCTO SECTORIAL PARA AÑOS  
SELECCIONADOS 1939-1970

<i>Agricultura</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1968	1970
Norte	3.3	2.4	1.7	1.6	2.0	1.9	2.1	2.3
Noreste	23.0	19.9	20.3	16.6	22.3	23.2	24.6	20.9
Sureste	47.0	51.7	52.3	49.0	42.5	41.0	37.9	40.0
(Sao Paulo)	(24.7)	(28.2)	(29.9)	(28.0)	(13.1)	(22.4)	(19.5)	—
Sur	22.2	23.2	22.3	27.6	28.4	27.5	28.7	29.9
Centro-oeste	4.5	2.8	3.3	5.3	4.7	6.5	6.7	7.2
<i>Industria</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1968	1970
Norte	2.3	1.3	0.9	1.2	1.9	1.6	1.4	1.3
Noreste	12.1	10.0	8.9	7.7	8.0	7.7	6.3	5.6
Sureste	71.7	74.6	75.9	77.6	76.8	78.8	80.9	80.6
(Sao Paulo)	(36.4)	(44.4)	(51.0)	(51.1)	(54.3)	(55.5)	(56.8)	—
Sur	12.9	13.4	17.7	13.0	12.6	11.1	10.8	11.7
Centro-oeste	1.0	0.7	0.6	0.5	0.7	0.8	0.7	0.8
<i>Servicios</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1968	1970
Norte	2.4	2.6	2.1	1.9	2.5	2.3	2.4	2.3
Noreste	14.9	14.6	13.5	12.3	13.6	14.1	13.9	12.1
Sureste	69.0	67.7	69.4	69.8	67.3	65.6	65.0	65.8
(Sao Paulo)	(32.7)	(31.3)	(34.0)	(33.7)	(32.8)	(31.7)	(31.9)	—
Sur	11.5	13.8	13.6	14.2	14.6	15.0	15.6	16.0
Centro-oeste	1.2	1.3	1.4	1.7	2.0	3.0	3.0	3.8
<i>Total</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1968	1970
Norte	2.6	2.4	1.7	1.7	2.2	2.0	2.1	2.0
Noreste	16.7	15.5	14.6	12.6	14.8	15.3	14.5	12.2
Sureste	63.3	63.7	65.6	65.3	62.7	61.6	62.8	64.5
(Sao Paulo)	(31.1)	(32.5)	(34.8)	(35.9)	(34.9)	(34.1)	(35.2)	(36.2)
Sur	15.3	16.7	16.3	17.9	17.8	17.6	17.3	17.5
Centro-oeste	2.1	1.7	1.8	2.5	2.5	3.5	3.3	3.8

Fuente: Calculado de Contas Nacionais.

La dominación económica del sureste (y especialmente de Sao Paulo dentro del sureste en términos de actividad industrial) aparece inmediatamente del examen del cuadro 17. Además de que su participación dominante en la producción industrial es el rasgo más notable de los datos, la región también cuenta con casi dos tercios del ingreso generado por el sector terciario. Aún más, a pesar de que su participación en el producto del sector primario ha decrecido desde más del 50% del total a comienzos de la década del cincuenta, el sureste fue responsable de dos quintas par-

tes del valor de la producción agrícola del Brasil en 1970. Mientras que su participación en el producto primario ha caído, la cuota del sureste en el producto industrial ha aumentado significativamente durante el período considerado y su participación en el producto total del sector servicios ha bajado levemente. Cada una de estas tendencias está estrechamente asociada con los patrones de crecimiento relativo de los sectores en el Estado de Sao Paulo. La industria paulista aumentó su participación en el producto total del sector secundario del Brasil desde un 36% en 1939 a

CUADRO 18  
COMPOSICION SECTORIAL DEL PRODUCTO POR REGION PARA  
AÑOS SELECCIONADOS, 1939-1970

<i>Agricultura</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1968	1970
Norte	35.5	32.9	30.1	28.3	25.1	25.1	22.1	22.4
Noreste	39.3	40.7	42.5	39.1	41.3	43.3	37.9	33.4
Sureste	21.2	25.7	24.6	22.2	18.6	18.3	13.4	12.1
(Sao Paulo)	(22.7)	(27.5)	(24.3)	(23.6)	(18.3)	(18.1)	(12.3)	—
Sur	41.3	44.0	42.1	45.7	43.8	43.0	30.9	32.9
Centro-oeste	60.9	52.6	57.0	62.4	52.5	51.3	45.7	37.4
Brasil	28.5	31.7	30.8	29.7	27.4	27.5	22.7	19.5

  

<i>Industria</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1968	1970
Norte	16.7	9.4	11.3	15.1	18.3	15.7	16.9	15.8
Noreste	13.6	10.6	12.4	13.2	11.7	10.8	10.6	11.6
Sureste	21.4	19.4	23.8	25.5	26.7	26.5	31.5	31.7
(Sao Paulo)	(22.0)	(22.7)	(30.6)	(30.6)	(33.7)	(33.7)	(39.5)	—
Sur	15.8	13.3	17.2	15.6	15.3	13.1	15.2	16.8
Centro-oeste	8.8	6.7	6.3	4.3	6.5	4.9	4.9	5.5
Brasil	18.8	16.6	20.5	21.5	21.6	20.7	24.5	25.3

  

<i>Servicios</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1968	1970
Norte	47.9	57.7	58.6	56.5	56.5	59.1	60.9	61.8
Noreste	47.0	48.7	45.1	47.8	46.9	49.4	51.5	55.0
Sureste	57.4	54.9	51.6	52.2	54.7	55.2	55.1	56.2
(Sao Paulo)	(55.3)	(49.8)	(45.1)	(45.8)	(48.0)	(48.2)	(48.2)	—
Sur	42.9	42.7	40.7	38.7	41.8	44.0	48.0	50.2
Centro-oeste	30.3	40.8	36.7	33.3	41.0	43.8	49.3	57.1
Brasil	52.6	51.7	48.7	48.8	51.0	51.8	53.3	55.2

Fuente: Calculado de Contas Nacionais.

casi un 57% en 1968, mientras que la agricultura decayó desde el nivel del 30% del producto nacional en 1950 hasta menos del 20% en 1968, y la porción del Estado en el producto terciario total decayó desde un 34% en 1950 a algo menos del 32% en 1968.

La insignificancia relativa, en términos económicos, de las dos grandes áreas de frontera, el Amazonas y el centro-oeste, está claramente demostrada por las cifras, a pesar del incremento en la parte correspondiente a la segunda en el producto agrícola total nacional desde el final de los cuarenta y del rápido crecimiento del sector terciario con posterioridad a 1960. Nuevamente estos cambios reflejan, primero, la extensión de la frontera agrícola en el centro del Brasil en los años 50, 60 y, segundo, el traslado de la capital nacional a Brasilia y la consiguiente apertura de nuevas áreas de poblamiento, producto de la construcción de caminos de penetración.

La participación del noreste en el producto agrícola, primero disminuye y después de 1955 aumenta para caer nuevamente entre 1968 y 1970. Estas oscilaciones reflejan el impacto regional de las sequías en el sector agrícola, pero también los factores que actúan sobre los niveles de producción primaria en otras regiones, por ejemplo, el aumento de demanda por exportaciones primarias en las cuales están especializadas<sup>13</sup>. La participación del noreste en el producto nacional industrial ha declinado sostenidamente entre 1939 y 1970, si bien es posible que la tendencia se haya revertido recientemente como resultado de los programas de incentivo industrial administrado por SUDENE —la Agencia para el Desarrollo Regional del noreste— los que pueden haber comenzado a mostrar resultados en términos de aumento en las tasas de creci-

13 Para un estudio reciente sobre el desarrollo agrícola en el Nordeste, véase Patrick, George F., *Desenvolvimento Agrícola do Nordeste* IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 11, Rio de Janeiro, 1972; sobre el impacto regional de los cambios en las demandas de productos primarios de exportación, véase Redwood, John III, "Promoção de Exportações e Política de Desenvolvimento regional", *Pesquisa e Planejamento Econômico* (en prensa) y en términos más generales, von Doellinger, Carlos et. al., *Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964-1970*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 14, Rio de Janeiro, 1972 y von Doellinger et al., *A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967-1973*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 22, Rio de Janeiro, 1974, especialmente el capítulo V.

miento del producto del sector secundario<sup>14</sup>. Como el centro-oeste, el sur ha aumentado su participación en la producción agrícola nacional desde 1939. Como en el primer caso, estos resultados reflejan la expansión de la frontera agrícola más allá de los límites de Sao Paulo. La participación del sur en la industria, sin embargo, ha decrecido ya que el producto del sector secundario se ha concentrado en forma creciente en el sureste, y más específicamente en el Sao Paulo metropolitano. La participación regional en el ingreso del sector terciario ha aumentado sostenidamente entre 1939 y 1970, tal como en el caso del centro-este.

Si bien el sector servicio ha aumentado su participación en el producto regional para el Brasil como totalidad (salvo para el sureste en 1939 y Sao Paulo en 1939 y 1947), ha crecido más, en términos relativos, en el centro-oeste, seguido por el Amazonas y, más recientemente, por el noreste y el sur. Dado que el sector terciario es en sí heterogéneo, es útil desagregarlo en sus subsectores componentes para poder observar la evolución de las actividades dentro de él, en una base regional. El cuadro 19 contiene datos regionales del sector servicios para algunos años seleccionados entre 1939 y 1969 (ya que la clasificación de las actividades terciarias fue cambiada en la información de las cuentas nacionales de 1970). Comparando la distribución de actividades para el país como totalidad, emergen los siguientes patrones: la participación del comercio ha declinado significativamente desde el 37% del producto terciario total a menos del 25% entre 1939 y 1969; los subsectores de transporte y comunicaciones y arrendamientos también han perdido terreno en términos relativos, indicando así tasas de crecimiento más lentas; el subsector que más ha crecido ha sido el compuesto por intermediarios financieros, especialmente después de 1955, reflejando la rápida expansión del mercado de capitales e instituciones relacionadas en el Brasil en las dos últimas décadas; y, finalmente, los sectores gobierno y "otros servicios" también han expandido sus participaciones en el

14 Véase la Cuarta Parte más adelante y Goodman, David E., y Cavalcanti de Albuquerque, Roberto, *Incentivos a Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste* IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 20, Rio de Janeiro, 1974.

## CUADRO 19

EVOLUCION DE LA COMPOSICION SUBSECTORIAL DEL PRODUCTO POR REGION  
EN EL SECTOR TERCIARIO PARA AÑOS SELECCIONADOS, 1939-1969

<i>Comercio</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1969
Norte	46.2	50.2	41.9	44.7	45.2	39.3	37.6
Noreste	43.5	46.0	45.6	37.7	38.1	33.7	27.1
Sureste	35.4	34.1	34.1	30.6	26.7	24.1	25.3
(Sao Paulo)	(43.2)	(37.9)	(37.8)	(34.8)	(32.9)	(27.5)	(27.7)
Sur	39.0	40.6	38.1	35.7	28.9	22.5	18.9
Centro-oeste	31.9	31.9	34.0	40.6	31.4	26.1	19.4
Brasil	37.3	36.9	36.1	32.3	28.8	25.2	24.6

<i>Intermed. Financ.</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1969
Norte	3.6	5.4	7.4	6.7	6.8	7.5	14.5
Noreste	5.2	6.3	7.1	8.5	8.9	11.2	17.2
Sureste	11.0	9.9	11.1	12.0	14.4	17.6	17.0
(Sao Paulo)	(9.4)	(8.9)	(10.2)	(11.8)	(14.2)	(17.1)	(16.3)
Sur	7.5	8.5	9.7	10.7	12.4	15.7	22.1
Centro-oeste	2.5	8.5	8.0	8.2	12.0	13.6	17.5
Brasil	9.4	8.9	10.2	11.1	13.0	16.0	17.8

<i>Transp. y Comunic.</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1969
Norte	12.9	14.2	16.4	12.0	10.9	12.0	9.0
Noreste	10.4	13.2	13.3	11.0	9.8	10.9	8.4
Sureste	12.1	13.3	12.8	12.3	12.1	12.6	10.5
(Sao Paulo)	(12.9)	(13.4)	(12.7)	(11.7)	(12.2)	(12.7)	(10.4)
Sur	12.4	12.9	12.9	12.1	12.7	10.7	10.5
Centro-oeste	13.8	14.5	16.0	11.1	12.6	8.6	7.6
Brasil	11.9	13.7	13.2	12.5	12.3	12.4	10.1

<i>Gobierno</i>	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1969
Norte	16.0	14.9	18.4	16.8	17.3	21.2	17.3
Noreste	14.5	12.7	13.8	13.4	14.7	18.7	19.5
Sureste	11.6	14.0	15.4	14.2	15.8	16.9	17.0
(Sao Paulo)	(7.5)	(10.1)	(11.0)	(11.1)	(11.0)	(12.4)	(13.3)
Sur	13.7	14.5	14.5	13.1	16.2	18.6	17.2
Centro-oeste	23.0	17.2	17.9	12.8	15.4	28.6	32.0
Brasil	12.5	13.8	15.0	14.0	15.7	17.7	17.9

Arrendamientos	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1969
Norte	5.2	2.2	1.9	3.0	1.8	0.9	7.1
Noreste	4.8	3.0	3.1	2.9	2.5	0.9	3.5
Sureste	8.3	7.2	8.5	8.1	6.8	4.0	5.9
(Sao Paulo)	(7.6)	(8.4)	(10.6)	( 8.8)	( 7.5)	( 4.2)	( 7.0)
Sur	5.2	2.4	5.3	4.9	3.6	2.9	3.7
Centro-oeste	5.3	3.3	4.9	3.4	4.0	1.1	2.6
Brasil	7.3	6.0	7.6	7.0	5.7	3.5	5.0

Otros Serv.	1939	1947	1950	1955	1960	1965	1969
Norte	12.5	13.5	14.0	17.2	19.0	19.1	19.5
Noreste	21.6	18.8	17.1	26.5	26.0	25.1	24.3
Sureste	21.6	21.5	18.1	22.8	24.2	24.8	24.3
(Sao Paulo)	(19.4)	(21.3)	(17.7)	(21.8)	(24.2)	(26.1)	(25.3)
Sur	22.2	21.1	19.5	23.5	26.7	29.6	27.6
Centro-oeste	23.5	21.6	19.7	23.7	24.6	21.0	20.4
Brasil	21.6	20.7	17.9	23.1	24.5	25.2	24.6

Fuente: Calculado de Contas Nacionais.

ingreso generado por el sector terciario. En 1969, el comercio y "otros servicios" contabilizaron un 25% cada uno del ingreso total del sector, seguido por gobierno e intermediarios financieros con aproximadamente 18% cada uno, transporte y comunicaciones con 10% y arrendamiento con 5%.

Entre las regiones, el comercio fue más importante en términos de su participación en la generación del producto sectorial en el norte, noreste y sureste (incluyendo Sao Paulo), mientras que "otros servicios" eran más importante en el sur, y el gobierno generó la mayor porción del ingreso terciario en el centro-oeste. En relación a su participación en otras regiones, el comercio fue más importante en el norte y menos importante en el sur y centro-oeste. Dentro del período de treinta años, el comercio declinó más en términos relativos en el sur y el noreste, seguido por el centro-oeste, norte y sureste, en el mismo orden. En Sao Paulo, la participación total del ingreso generado por los servicios cayó desde 43% en 1939 hasta el 28% en 1969.

En 1969, los intermediarios financieros eran relativamente más importantes en el sur (22%

del ingreso generado por el sector), seguido por el centro-oeste, noreste y sureste (17% en cada uno). Este subsector ha crecido más en el sur, especialmente desde 1960, seguido por el centro-oeste y el norte. El transporte y las comunicaciones fueron más importantes en el sureste y sur en relación a otras regiones y ha declinado más en el centro-oeste y el norte desde fines de los años 40. El subsector gobierno ha aumentado más, y ha sido también más importante en el centro-oeste. En 1969, este sector fue el segundo en importancia en el noreste, reflejando los esfuerzos públicos por desarrollar esta región. El gobierno, como fuente directa de generación de ingresos, fue menos importante en Sao Paulo. "Otros servicios" ha aumentado más en el sur, donde era el subsector más importante en términos relativos, seguido de Sao Paulo. También aumentó su participación relativa en el ingreso del sector servicios en todas las otras regiones, excepto en el centro-oeste.

Otro indicador del grado de concentración espacial de la actividad económica en Brasil es la distribución regional del empleo. Los antecedentes, basados en los censos económicos, están disponibles para el período entre

C U A D R O 20  
EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DEL EMPLEO POR SECTOR  
Y REGION, 1940-1970

	N	NE	SE	(SP)	S	CO
<i>Act. Primaria</i>						
1940	3.39	40.22	39.82	(16.18)	13.26	3.32
1950	2.48	42.61	35.92	(13.12)	15.08	3.91
1960	3.98	42.57	29.11	(11.04)	20.45	4.40
<i>Industria Dinám.</i>						
1940	2.23	5.68	80.12	(43.93)	11.26	0.61
1950	1.23	8.30	78.38	(49.59)	11.61	0.43
1960	0.74	6.37	82.18	(57.15)	10.08	0.62
1970	0.80	6.69	80.03	(58.88)	11.52	0.99
<i>Industria Tradicional</i>						
1940	1.34	22.25	61.55	(34.67)	14.31	0.55
1950	1.27	20.67	61.96	(35.89)	15.51	0.55
1960	1.30	16.27	63.16	(39.36)	18.33	0.94
1970	1.96	12.90	61.40	(39.65)	22.00	1.73
<i>Industria</i>						
1940	1.58	17.90	66.37	(37.34)	13.59	0.54
1950	1.31	17.44	65.70	(39.07)	14.80	0.64
1960	1.07	12.21	70.61	(46.29)	15.26	0.86
1970	1.42	9.86	70.28	(48.88)	17.08	1.36
<i>Servicios</i>						
1940	3.58	18.67	60.24	(23.67)	15.51	2.00
1950	3.25	19.42	60.83	(24.45)	15.21	1.78
1960	2.96	22.04	56.60	(25.12)	17.32	3.08
<i>Total</i>						
1940	3.29	36.59	43.64	(18.20)	13.47	3.01
1950	2.46	37.04	42.12	(17.80)	15.06	3.31
1960	3.16	36.55	36.86	(16.32)	19.48	3.95

Fuente: Para 1940-60, Lodder "Padrões Locacionais e Desenvolvimento Regional", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 28, N° 1, 74, cuadros 1-3; para 1970, cálculos directos del *Censo Industrial, 1970*.

1940 y 1960 (y para la industria hasta 1970)<sup>15</sup>. El cuadro 20 presenta la evolución de la distribución espacial del empleo en tanto que el cuadro 21 exhibe la porción del total de la fuerza de trabajo comprometida en cada re-

gión empleada en cada sector de actividad económica hasta 1960 ya que el conjunto completo de datos para 1970 no está aún disponible. Además de las cantidades para cada región censal, tal como antes, se incluye en los cuadros los datos para el estado de Sao Paulo.

<sup>15</sup> Lodder, Celsius A., "Padrões Locacionais e Desenvolvimento Regional", *Revista Brasileira de Economia*. Vol. 28, N° 1, enero-marzo, 1974. La información para 1970 fue calculada del *Censo Industrial 1970* por Eliane Leopoldino de Barros y Roselin Perisse da Silva Piquet.

Estas cantidades sobre la distribución del empleo nuevamente muestran la creciente concentración de actividad industrial en el sureste y particularmente en Sao Paulo. Esta

CUADRO 21  
ESTRUCTURA REGIONAL DEL EMPLEO SECTORIAL, 1940-1960

	N	NE	SE	(S.P.)	S	C-O	Brasil
<i>Act. Primaria</i>							
1940	86.20	91.90	76.28	(74.32)	82.25	92.06	83.34
1950	77.66	88.66	65.72	(59.42)	77.19	91.00	77.08
1960	85.01	89.94	60.98	(55.22)	81.04	85.23	77.08
<i>Industria Dinám.</i>							
1940	1.06	0.23	2.75	( 3.61)	1.25	0.30	1.50
1950	0.57	0.57	4.73	( 7.33)	1.96	0.33	2.54
1960	0.85	0.63	8.01	(12.58)	1.86	0.56	3.59
<i>Industria Tradic.</i>							
1940	1.79	2.67	6.20	( 8.32)	4.67	0.81	4.39
1950	2.84	3.09	8.14	(11.52)	5.71	0.91	5.03
1960	1.99	2.16	8.32	(11.71)	4.57	1.15	4.86
<i>Industria</i>							
1940	2.86	2.91	9.06	(12.22)	6.01	1.11	5.96
1950	4.96	4.90	14.57	(21.22)	9.24	1.80	9.34
1960	3.10	3.05	17.51	(28.93)	7.16	1.98	9.14
<i>Servicios</i>							
1940	10.89	5.10	13.80	(13.00)	11.51	6.63	10.70
1950	16.69	6.73	18.38	(18.24)	12.96	6.89	12.83
1960	11.42	6.69	18.73	(18.77)	10.84	9.50	12.19

Fuente: Lodder, C., op. cit., cuadros 4-6.

concentración es mayor en las industrias dinámicas. Los servicios están algo menos concentrados que la actividad industrial, pero nuevamente en este sector predomina el sureste, mientras que el empleo agrícola está más concentrado en el noreste y, en menos medida, en el sur, en relación a la distribución general de la fuerza de trabajo. Las siguientes estadísticas son indicativas del grado de polarización industrial tanto por dinámicas como dentro del sureste: en 1940, 80% del empleo total en las industrias estaba en el sureste, mientras que el 44% estaba en Sao Paulo, principalmente en la ciudad capital; por 1970, estas cifras eran 80% y 59% respectivamente, indicando así una distribución de la fuerza de trabajo en estas industrias dentro de la región. Incrementos similares de la concentración se observan para las industrias tradicionales.

Así, en 1970, el 61% del empleo en la industria tradicional estaba en el sureste, y 40% del total estaba en Sao Paulo. Esto se compara con las cantidades 62 y 34% en 1940, respectivamente. Nuevamente se verificó un traslado de otros estados hacia Sao Paulo, dentro del sureste.

Las industrias específicas con grados particularmente altos de concentración, incluye a las industrias mecánicas (87% del empleo total en 1970, en el sureste, y 69% en Sao Paulo), goma (83 y 73%, respectivamente), metalúrgicas (83 y 57%) y la industria química y farmacéutica (81% en el sureste y 59% en Sao Paulo). La única industria que no estaba dominada por el sureste en términos de la distribución de empleos en 1960 era la extracción de minerales, en la cual el 34% del total estaba en el noreste, 33% en el sureste y 26%

en el sur. En 1970, sin embargo, el sureste alcanzaba 51%, el noreste había declinado en su participación al 23% y la del norte al 24% del empleo total en el sector. Sólo en dos industrias el sureste contabilizó menos de la mitad del empleo total en 1970. En la industria maderera, 43% del total estaba en el sur y una porción igual en el sureste, y en la industria del cuero y pieles, 39% del empleo total estaba en el sur y 11% en el noreste, mientras que el sureste contabilizó 47%.

De acuerdo a estas cifras, el empleo agrícola aumentó más en el sur entre 1940 y 1960, mientras que fue relativamente más importante en el noreste. La participación del sureste declinó significativamente desde un 40 a 29% en 1960. La porción de Sao Paulo del total también decreció desde 16 a 11% en el mismo período. En el sector terciario, el noreste, sur y centro-oeste registraron incrementos en su participación en el empleo total entre 1940 y 1960, mientras que el sureste y el norte perdieron terreno levemente. Sao Paulo ganó algo entre 1940 y 1960 en el sector servicio, como totalidad. Considerando el empleo en subsectores terciarios específicos, nuevamente predomina el sureste. En 1960, 71% de los servicios financieros, 69% de los servicios a las firmas, 63% del esparcimiento y 60% de servicios personales, estaban concentrados en el sureste en términos de empleos. Además, el sureste contabilizó el 50% de los empleos en servicios públicos y 55% del total en servicios de gobierno<sup>16</sup>. La participación del sur en el empleo en servicios públicos era del 24%, mientras que el noreste totalizó 20%. Para los servicios de gobierno, estos porcentajes eran 13 y 23% para el sur y el noreste, respectivamente, en 1960.

Para resumir, las principales conclusiones que pueden extraerse de los análisis anteriores sobre los cambios en la distribución espacial de la actividad económica en Brasil, son las siguientes: primero que todo, la industrialización ha sido el factor primario en la generación de crecimiento económico durante el período de postguerra, como se indica por

<sup>16</sup> La distribución regional de los empleos en servicios del gobierno ha cambiado substancialmente, con toda probabilidad, en el espacio entre 1960 y 1970 como resultado de la transferencia de la capital nacional a Brasilia.

el sostenido incremento en la participación del producto industrial en el producto nacional desde 1939 hasta 1970. Segundo, la incidencia espacial de la industrialización ha estado lejos de ser uniforme, como lo demuestran claramente las cifras de distribución regional del producto y el empleo industrial. La actividad industrial se ha ido concentrando crecientemente en el sureste, y dentro del sureste, en el estado y área metropolitana de Sao Paulo. Tercero, por lo menos en el sureste, se asocian a la industrialización altos niveles y tasas de urbanización y de migración interna, a pesar de que la absorción de mano de obra del sector secundario ha sido ocultada por la de los servicios. Cuarto, la declinación relativa de la actividad agrícola y la emigración de población rural en el sureste parece estar relacionada con la creciente especialización en actividades manufactureras, y de servicios, y asociada con niveles relativamente más altos de ingreso y urbanización. En contraste con el sureste, y más específicamente en Sao Paulo, las diversas regiones periféricas continúan especializándose en la producción agrícola o en actividades de servicio. Es hacia los efectos de estas tasas diferenciales de cambio estructural —o alternativamente de este incremento en la especialización regional y división del trabajo— sobre las tasas de crecimiento regional y de distribución interregional del ingreso, donde hay que volcarse ahora.

### 3. LA INCIDENCIA ESPACIAL DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL INGRESO

Los patrones espaciales de desarrollo descritos previamente pueden ser resumidos adicionalmente e interpretados en relación a las tendencias de crecimiento nacional, regional y sectorial, entre 1950 y 1970. El crecimiento del producto nacional, tanto en términos reales absolutos como reales per cápita, así como las tasas de inflación para el período 1947-1972, se presentan en el cuadro 22. El cuadro 23 contiene las estimaciones hechas en base a datos de cuentas nacionales, de la tasa de crecimiento del producto sectorial y regional, corregidas por las tasas de inflación. En este cuadro el período de 20 años que se considera se ha subdividido de acuerdo a puntos importantes de transición política y/o

económica, más específicamente, las segundas administraciones de Vargas y Kubitschek (1950-54 y 1955-59, respectivamente), los años de Quadros y Goulart, antes que la crisis económica de mitad de los años 60 se dejara sentir (1960-62), el período de declinamiento económico, crisis política, estagnamiento, y recuperación inicial (1963-67) y la primera fase del boom subsecuente (1960-70), que ha durado hasta el presente. Como en los cuadros previos, las cifras referidas al estado de Sao Paulo también han sido incluidas.

El cuadro 22 indica claramente el período de bajo crecimiento del producto y alta inflación de mitad de la década del 60, segui-

do de más altas tasas de crecimiento y menores niveles de inflación después de 1967. Entre 1962 y 1966, el crecimiento del producto real per cápita fue en realidad negativo, y la inflación alcanzó un nivel de casi 88% en 1964. Con sólo dos excepciones (1953 y 1956), las tasas de crecimiento anuales de la década previa fueron del orden del 6% o mayores, y los niveles de inflación fueron inferiores al 20% al año, con excepción de los años 1954, 1956 y 1959. El comportamiento de la economía brasileña a mediados de los años sesenta, por lo tanto, contrasta agudamente con la experiencia previa de postguerra, mientras que las tasas de crecimiento a fines de los sesenta y comienzos de los setenta han sido mayores

CUADRO 22  
EVOLUCION DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PRODUCTO PER CAPITA  
Y DE LA INFLACION, 1948-1972

Año	Tasa real de crecimiento del PGB	Tasa real de crecimiento del PGB per cápita	Tasa de inflación
1948	7.4	4.7	9.9
1949	8.6	4.3	10.7
1950	6.5	4.0	11.2
1951	6.0	2.8	12.0
1952	8.7	5.6	13.2
1953	2.5	-0.5	15.3
1954	10.1	7.0	21.4
1955	6.9	3.7	16.8
1956	3.2	0.2	23.2
1957	8.1	4.9	13.2
1958	7.7	4.6	11.1
1959	5.6	2.4	29.2
1960	9.7	6.6	26.3
1961	10.3	7.2	33.3
1962	5.3	2.3	54.8
1963	1.5	-1.3	78.0
1964	2.9	0.0	87.8
1965	2.7	-0.1	55.4
1966	5.1	2.2	38.8
1967	4.8	1.8	27.1
1968	9.3	6.3	27.8
1969	9.0	5.9	22.3
1970	9.5	6.4	19.8
1971	11.3	8.7	20.4
1972	10.4	7.3	17.0

Fuente: Conjuntura Económica, vol. 27, Nº 12, 1973.

en promedio que las de los años anteriores a 1960<sup>17</sup>.

La parte A del cuadro 23 contiene las tasas medias de crecimiento del producto regional y sectorial desde 1950 a 1970, dividido en dos subperíodos, 1950-59 y 1960-70. La parte B desagrega aún más estas cifras, en los cinco subperíodos nombrados anteriormente, permitiendo así un examen más detallado de las variaciones dentro de las tendencias generales establecidas. Para el período completo, se puede observar, como se concluye más arriba, que la industria es el sector de la economía que ha crecido más rápido (7,7%) al año como promedio, en tanto que los servicios también crecieron más rápido que el producto nacional en general. Las regiones fronterizas, particularmente el centro-oeste, crecieron más rápido que las áreas de poblamiento más consolidado, indicando así la extensión de las actividades económicas dentro y hacia estas áreas. El sureste, donde la mayoría de las actividades económicas se concentran, creció más rápido que el noreste, a pesar del esfuerzo gubernamental para desarrollar esta región, en tanto que Sao Paulo, al interior del sureste, creció tan rápido como el sur. Sólo el noreste creció más lento que el promedio del Brasil en general, durante el período.

La agricultura creció más rápido en el centro-oeste, seguido del Amazonas y el sur. Se expandió a una tasa considerablemente más baja que el promedio nacional para el sector, en el sureste (y a una tasa aún menor en Sao Paulo). La industria también creció más rápidamente en las dos regiones fronteras seguidas por el sureste, en tanto que el crecimiento industrial de Sao Paulo excedió considerablemente el del resto del sureste y fue casi equivalente al del centro-oeste. En el caso de las

áreas de frontera, la industrialización rápida es el reflejo del nivel relativamente bajo de actividad secundaria en el comienzo del período que se considera, mientras que la experiencia de Sao Paulo refleja la creciente concentración de producción industrial en este estado en relación al resto del Brasil, así como un comportamiento más dinámico del sector durante la mayor parte del período. El crecimiento del sector terciario fue más rápido en el centro-oeste, seguido del sur y la región del Amazonas, en tanto que el observado en el noreste y el sureste, incluido Sao Paulo, fue inferior a la media nacional. Como en el caso de la industria, el noreste fue la región que experimentó la más baja tasa de crecimiento del producto terciario.

Se puede concluir de las tasas de crecimiento regional para el período entre 1950 y 1970 que, con la excepción del noreste, las regiones periféricas han crecido más rápido que el sureste, indicando así alguna redistribución de la actividad económica. Esta observación debe ser calificada, sin embargo, haciendo notar que la tasa promedio de crecimiento anual para Sao Paulo fue considerablemente mayor que la correspondiente al sureste en general. Obviamente, por lo tanto, los otros estados de la región —Minas Gerais, Espírito Santo y Río de Janeiro (ahora formando parte del antiguo estado de Guanabara)— han crecido más lento que el país como todo, en términos del producto total. Con respecto a las desigualdades interregionales en el ingreso, estos resultados son, por tanto, ambiguos. Por un lado, las áreas de ingresos bajos, como el centro-oeste y el Amazonas han crecido rápidamente, pero también lo han hecho Sao Paulo y el sur. Por el otro lado, el noreste, que ha sido la región de ingreso medio más bajo del Brasil desde bastante antes de 1950 ha continuado creciendo más lentamente que el resto del país desde esa fecha.

Aunque estas observaciones tendrán que ser algo modificadas cuando se consideren los traslados de población entre las regiones, no obstante, surgen dudas sobre la validez de usar una sola medición estadística agregada para determinar cambios en las diferencias de ingreso interregional. Siendo así, aun cuando varias de estas mediciones indi-

17 Para discusiones sobre la evolución de la economía brasileña y la política económica en los años sesenta, véase Baer, Werner y Kerstenetsky, Isaac, "A Economía Brasileira nos Anos 60" en Baer, Werner, *A Industrialização e o Desenvolvimento do Brasil*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1975, segunda edición; Baer, Werner, "A Recente Experiência Brasileira de Desenvolvimento: Uma Interpretacao", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 3 N° 2, junio de 1973, Fishlow, Albert, "Algumas Reflexões sobre a Política Econômica Brasileira Após 1964", *Estudos CEBRAP* 7, enero-marzo de 1974, y Simonsen, Mario Enrique y Campos, Roberto O., *A Nova Economia Brasileira*, Editora José Olympio, Rio de Janeiro, 1974.

## CUADRO 23

## TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO REGIONAL Y SECTORIAL, 1950-1970

Parte A	1950-59	1960-70	1950-70
<i>Total</i>			
Norte	7.8	6.5	7.1
Noreste	6.5	4.8	5.6
Sureste	6.1	6.6	6.4
(Sao Paulo)	(6.7)	(6.7)*	(6.7)*
Sur	7.6	6.1	6.8
Centro-oeste	9.9	10.6	10.3
<i>Brasil</i>	6.5	6.3	6.4
<i>Agricultura</i>			
Norte	5.7	6.1	5.9
Noreste	6.7	3.1	4.8
Sureste	3.2	2.3	2.7
(Sao Paulo)	(3.0)	(2.0)*	(2.5)*
Sur	8.2	3.3	5.6
Centro-oeste	9.4	7.0	8.1
<i>Brasil</i>	5.5	3.1	4.2
<i>Industria</i>			
Norte	12.8	5.1	8.8
Noreste	5.9	4.0	4.9
Sureste	6.5	8.5	7.5
(Sao Paulo)	(8.8)	(9.3)*	(9.1)*
Sur	6.3	7.4	6.8
Centro-oeste	9.8	8.6	9.2
<i>Brasil</i>	7.3	8.0	7.7
<i>Servicios</i>			
Norte	7.5	7.1	7.3
Noreste	6.5	6.2	6.3
Sureste	6.6	6.8	6.7
(Sao Paulo)	(7.2)	(6.4)*	(6.8)*
Sur	7.2	8.2	7.7
Centro-oeste	10.4	14.3	12.4
<i>Brasil</i>	6.9	7.1	7.0

Fuente: Estimada de Contas Nacionais.

\* Basados en cifras de 1960-69 debido a la no disponibilidad de datos para 1970.

Parte B	1950-54	1955-59	1960-62	1963-67	1968-70
<i>Total</i>					
Norte	5.5	10.1	9.4	2.2	10.9
Noreste	4.5	8.5	9.8	3.5	1.9
Sureste	6.9	5.2	7.4	3.6	10.7
(Sao Paulo)	( 8.0)	( 5.4)	( 7.8)	( 3.2)	(11.6) °
Sur	6.9	8.3	8.0	3.3	9.0
Centro-oeste	13.8	6.0	23.7	0.0	15.0
Brasil	6.7	6.3	8.4	3.4	9.3
<i>Agricultura</i>					
Norte	6.2	5.1	9.0	1.4	11.1
Noreste	5.4	8.0	13.9	0.9	-3.4
Sureste	5.4	1.0	6.4	-0.6	2.2
(Sao Paulo)	( 6.0)	( 0.1)	( 6.1)	(-0.7)	( 2.4) °
Sur	6.7	9.8	8.4	0.4	3.2
Centro-oeste	16.6	2.7	23.0	-2.5	8.1
Brasil	6.2	4.7	9.6	-0.1	1.8
<i>Industria</i>					
Norte	10.9	14.9	10.9	-1.9	10.9
Noreste	4.0	7.8	0.5	3.6	8.6
Sureste	9.2	6.1	9.1	4.7	14.2
(Sao Paulo)	(10.7)	( 6.9)	(10.2)	( 3.7)	(17.7) °
Sur	8.6	4.0	5.4	3.1	17.0
Centro-oeste	2.0	18.1	0.8	9.3	15.5
Brasil	8.7	5.9	7.9	4.4	14.1
<i>Servicios</i>					
Norte	3.8	11.2	9.1	3.9	10.5
Noreste	3.9	9.3	8.4	5.7	4.6
Sureste	6.6	6.7	6.9	4.4	10.7
(Sao Paulo)	( 7.4)	( 6.9)	( 6.9)	( 4.2)	( 9.7) °
Sur	6.4	8.5	8.4	6.3	11.0
Centro-oeste	11.0	9.8	31.0	1.8	20.5
Brasil	6.2	7.5	7.9	4.8	10.3

Fuente: Estimaciones de Contas Nacionais.

° Basados en cifras de 1960-69, debido a que no hay datos disponibles para 1970.

can que se ha verificado una convergencia en las diferencias interregionales totales de ingreso con posterioridad a 1955, estas mediciones esconden el hecho de que las regiones de menos ingreso han crecido en realidad más lentamente que el país en general, por lo menos, en términos del producto total<sup>18</sup>. Estas

18 Véase la cuarta parte más adelante y Gauthier, Howard L. y Semple, Roberto K., "Tendencias nas Desigualdades Regionais da Economia Brasileira, 1947-1966", *DADOS* 9, 1972 y Haddad, Paulo R. y Andrade, Thompson A., "Política Fiscal e Desequilíbrios Regionais", *Estudos Econômicos*, Vol. 4 No 1, 1974.

mediciones reflejan el rápido crecimiento económico de áreas fronterizas de poblamiento disperso y de una parte de la periferia cercana (por ejemplo, el sur), si bien hay una influencia de las tasas de crecimiento lentas en los estados del sureste, descontando a Sao Paulo. Por otro lado, la brecha entre Sao Paulo y el noreste se ha ensanchado desde 1950.

Comparando el comportamiento relativo del crecimiento de Sao Paulo y el noreste, en las décadas del 50 y del 60, se sugiere la principal razón del ensanchamiento de la brecha

entre ellos. De particular importancia es el crecimiento del producto regional significativamente más bajo del noreste en los sesenta, en comparación a la década inmediatamente anterior, en tanto que el producto en Sao Paulo ha crecido a la misma tasa en ambos períodos. Esto refleja una tendencia más general con respecto a las diferencias interregionales del crecimiento del producto. En tanto que en los cincuenta, todas las demás regiones crecieron más rápidamente que el sureste y todas, salvo el noreste, crecieron más rápido que Sao Paulo, en los años sesenta sólo el centro-oeste creció más rápidamente que Sao Paulo y el sureste en general. En otras palabras, las tasas relativas de crecimiento económico favorecieron a las regiones periféricas en la década del cincuenta, mientras que en los sesenta sucedió precisamente lo contrario, con la sola excepción del centro-oeste. El crecimiento continuo, de hecho acelerado, del centro-oeste se explica, en gran parte, por la creación del Distrito Federal y la transferencia progresiva del gobierno federal hacia éste durante la década. Así, la tendencia hacia una convergencia regional en el ingreso iniciada en los años cincuenta fue parcial, si no totalmente invertida en la década siguiente.

Volviendo a los datos de la parte A del cuadro N° 23, se pueden detectar las siguientes diferencias de comportamiento de la economía brasileña en las décadas del 50 y 60, desde el punto de vista de las otras diferenciales de crecimiento. En primer lugar, la economía creció levemente más rápido en los cincuenta que en los sesenta, en promedio, a pesar de las muy altas tasas de crecimiento del producto observadas hacia fines de la segunda década. Tanto el sector industrial como el de servicios, por otro lado, crecieron más rápidamente en 1960 que en 1950, mientras que el sector primario creció a una tasa considerablemente menor en la última década que en la anterior. Todas las regiones, excepto el sureste (sin incluir Sao Paulo) y el centro-oeste crecieron más rápido en los 50 que en los 60. Dentro de las regiones, las experiencias de crecimiento sectorial fueron variadas. En el Amazonas, la industria y los servicios crecieron más rápidamente en la década del 50 y la agricultura se expandió más en la del 60. En el noreste, los tres sectores, pero particularmente la agricultura y la industria,

crecieron menos rápido con posterioridad a 1960. En el sureste, la industria y los servicios, pero más notablemente la primera, se incrementaron más rápidamente en los 60 en relación a los 50, pero la agricultura creció más lentamente. En Sao Paulo, la industria creció más rápidamente en los 60 que en los 50, pero el producto primario y terciario lo hicieron más lentamente.

La agricultura en el sur creció en forma considerablemente más lenta entre 1960 y 1970 que en la década previa, mientras que tanto el producto industrial como el de servicios se expandió más rápidamente en los años 60. Finalmente, en el centro-oeste, sólo los servicios, de entre los tres sectores, crecieron más rápido después de 1960 que antes.

La parte B del cuadro N° 23 desagrega el período 1950-70 en cinco subperíodos. Se harán sólo unos breves comentarios sobre estas cifras. El hecho más significativo que se desprende de estos datos de la parte B es que el crecimiento del producto nacional varió más agudamente durante los años sesenta que en la década previa. Así, mientras las tasas medias de crecimiento del producto total para comienzos y fines de los cincuenta eran aproximadamente las mismas, aquellas de mediados de los sesenta eran considerablemente menores, tanto de aquellas del comienzo como de las del fin de la década. El crecimiento de la agricultura en el noreste fue más alto a fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta, especialmente en estos últimos, reflejando sin duda la recuperación de la región de una muy seria sequía producida en 1958. Con posterioridad a 1962, por otro lado, el producto primario del noreste creció a una tasa extremadamente baja y fue negativa entre 1968 y fines de 1970, reflejando el impacto de otra fuerte sequía, esta vez en 1970. Como resultado, el producto primario de Brasil, como totalidad, fue negativo en términos de su tasa de crecimiento real entre 1963 y 1967 y creció muy lentamente entre 1968 y 1970.

El crecimiento industrial también cayó hacia mediados de la década de los sesenta, pero fue extremadamente rápido en el subperíodo 1968-70, especialmente en Sao Paulo, el sur y el centrooeste. En el sector terciario, el producto también creció lentamente a mediados de los sesenta, si bien no tan lento como la

agricultura y la industria, en tanto que las tasas de crecimiento más altas fueron experimentadas por este sector entre 1968 y 1970, tal como en el caso de la industria. La información sobre las tasas de crecimiento del producto nacional indica un patrón de expansión cíclica durante los 20 años considerados, lo que está más cercanamente reflejado en los incrementos y declinaciones de las tasas de crecimiento del producto industrial. Si bien el sector primario siguió esta tendencia en los cincuenta y a comienzos de los sesenta, la recuperación ocurrida después de la mitad de la década del sesenta fue de menor alcance que en el caso de la industria y los servicios, por lo menos, hasta 1970. Con respecto a las diferencias interregionales de crecimiento es de interés hacer notar que la tendencia hacia la convergencia observada en los años cincuenta fue, en el hecho, un fenómeno ocurrido después de 1955, con la excepción del centro-oeste, que creció más rápidamente en los comienzos de la década. Este patrón redistributivo fue también característico del comienzo de los años sesenta. El producto en el noreste creció más rápidamente entre 1960 y 1962, aunque también se expandió dramáticamente hacia finales de los cincuenta, a pesar de la sequía de 1958, debido al crecimiento por sobre el promedio nacional en los tres sectores. Con posterioridad a 1962, por otra parte, tanto durante el período de estagnamiento relativo como durante la primera fase del boom subsecuente, la tendencia general fue de divergencia en el crecimiento entre centro y periferia.

Durante la crisis económica de mediados de la década del 60, a pesar de que el noreste creció a una tasa mayor que la del promedio, su crecimiento fue superado por el del sureste (pero no así Sao Paulo) debido en la mayor parte a la actividad industrial desarrollada en áreas de la región distintas de Sao Paulo. El sur creció a tasas levemente inferiores al promedio y el centrooeste y el Amazonas crecieron muy lentamente en contraste con su desempeño económico durante el resto del período de veinte años. Las regiones de frontera fueron las más vulnerables a la crisis, mientras que las áreas de poblamiento más consolidado fueron relativamente menos adversamente afectadas en términos de la caída en

sus tasas de crecimiento previas a la crisis, durante el período de estagnación.

Hacia fines de los años 60, las áreas de frontera y Sao Paulo fueron las áreas que crecieron más rápidamente, mientras que el noreste creció a una tasa muy por debajo del promedio del Brasil como totalidad. El sur y sureste, a excepción de Sao Paulo, crecieron a tasas aproximadamente iguales o levemente inferiores a aquellas de la totalidad del país. El crecimiento industrial durante la primera fase del "boom" fue mayor en Sao Paulo, seguido por el sur y el centrooeste, mientras que los servicios crecieron más en el centrooeste y el sur, y la agricultura se expandió más rápidamente en el Amazonas. Las tasas de crecimiento en los tres sectores fueron menores en el noreste.

Para determinar los efectos de las diferencias en el crecimiento económico, descrito más arriba, en la distribución regional del ingreso, es necesario comparar las diversas tasas de crecimiento regional del producto con la distribución espacial de la población. En otras palabras, es necesario convertir las cifras de crecimiento del producto y de distribución en términos per cápita. Como se hizo notar antes, la migración interna ha significado la transferencia de población desde el noreste y partes del sureste hacia áreas urbanas en otros puntos del sureste y hacia áreas urbanas y rurales, en las regiones centrooeste y del Amazonas. Obviamente, los grandes flujos migratorios interregionales pueden tener una fuerte influencia en el cambio de los niveles de ingreso per cápita regionales<sup>10</sup>. Una manera de considerar los impactos de los flujos interregionales de población es dividir la participación de cada región en el producto nacional por su participación en la población total en varios momentos del tiempo. El cuadro 24 contiene estos cálculos para el período 1940-1970. Estas cifras son equivalentes al producto per cápita medio en cada región, comparado con el promedio del país en su totalidad.

Los datos en el cuadro N° 24 indican que el producto per cápita se ha concentrado más en el sureste, y especialmente en Sao Paulo,

<sup>10</sup> Okun, Bernard y Richardson, Richard "Regional Income Inequality and Internal Population Migration" en Friedman, John y Alonso, William (editores), *Regional Development and Planning*, The Mit Press, Cambridge, Mass., 1964.

CUADRO 24

PRODUCTO REGIONAL PER CÁPITA RELATIVO  
AL PROMEDIO NACIONAL, 1940-1970

	1940	1950	1960	1970
Norte	0.722	0.472	0.595	0.513
Noreste	0.477	0.422	0.468	0.403
Sureste	1.422	1.512	1.432	1.511
(Sao Paulo)	(1.787)	(1.977)	(1.907)	(1.895)
Sur	1.101	1.087	1.066	0.994
Centro-oeste	0.700	0.529	0.595	0.691
Brasil	1.000	1.000	1.000	1.000

Fuente: Calculado de cuadros 2 y 17.

entre 1940 y 1950, pero menos entre 1950 y 1960. Entre 1960-1970, el sureste (pero no Sao Paulo, debido a varias situaciones relativas a migración interna) y el centrooeste mejoraron su posición en relación a la media nacional, mientras que las otras tres regiones retrocedieron en términos relativos. De particular importancia es la situación de relativa declinación del noreste, a pesar de la fuerte emigración, tanto con respecto al promedio nacional como con respecto al producto per cápita medio de Sao Paulo, entre 1960 y 1970. Tal como lo muestra el cuadro, el producto per cápita promedio en el norte y en el noreste eran del orden del 51 y del 40% del promedio nacional en 1970, respectivamente, mientras que el del centrooeste fue del orden del 69% del promedio. El producto per cápita medio en el sur fue aproximadamente equivalente al del Brasil en general, mientras que el del sureste fue 50% superior que la cifra media nacional.

Otra medición de prosperidad regional relativa considera el cálculo del ingreso per cápita en vez del producto per cápita para cada región. Estos cálculos están basados en los ingresos percibidos por los individuos en cada región y tal como se consigna en el censo demográfico en vez del valor de la producción generada en cada región estimado en las cuentas nacionales. La diferencia entre las dos estimaciones es aproximadamente equivalente a las transferencias de ingreso interregionales. El cuadro N° 25 contiene cifras relativas al ingreso medio mensual en 10 regiones —basa-

das en subdivisiones de las regiones censales— en 1970, así como cálculos de ingresos relativos y de medidas de desigualdades en el ingreso dentro de cada región. Comparando los datos para 1970 del cuadro N° 24 con aquellos de la columna "ingreso relativo" del cuadro N° 25, se puede ver que existe alta correspondencia.

Como lo indica el cuadro N° 25, el ingreso medio per cápita en el noreste en 1970 fue aproximadamente la mitad del nacional y sólo un tercio del correspondiente a las áreas más desarrolladas. Las dos regiones de frontera tuvieron ingresos medios un poco inferiores a la mitad de aquellos de los estados de más altos ingresos y aproximadamente cuatro quintas partes del promedio del Brasil. Paraná estuvo en una situación similar y sólo en los estados de Santa Catarina y Río Grande do Sul, de entre los no localizados en el sureste, tuvieron ingresos superiores al promedio nacional. Aun dentro del sureste, tal como los análisis previos lo han sugerido, los estados de Minas Gerais y Espírito Santo han tenido ingresos por debajo de la media nacional; en realidad, menos de la mitad de los estados de mayores ingresos dentro de la misma región. Dentro del noreste, el estado de Maranhao y Piauí mostraron los niveles más bajos de ingreso per cápita dentro del Brasil.

Ahora es ampliamente reconocido el hecho de que entre 1960 y 1970 la distribución personal del ingreso y la distribución por tamaño del ingreso en el Brasil se hicieron más concentradas. Específicamente, todos los grupos, con la excepción del 10% superior, experimentaron una reducción en su participación relativa del ingreso total en la década. El 10% superior aumentó su parte desde 39,66% en 1960 a 47,79% en 1970, un incremento del 20,5%<sup>20</sup>. Si bien existe ahora una considerable cantidad de literatura que discute las causas de las crecientes disparidades en los ingresos personales en el Brasil, el propósito aquí es examinar los cambios en la distribución intra e interregional del ingreso y la de los sectores ur-

<sup>20</sup> Langoni, CARLOS G., "Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil, Editora Expresso e Cultura, Rio de Janeiro, 1973, pág. 69.

CUADRO 25

## INGRESOS REGIONALES PROMEDIOS Y RELATIVOS Y MEDIDAS DE DESIGUALDAD, 1970

Región	Ingreso Promedio	Ingreso Relativo	Medidas de Gini	Desigualdad Theil
Norte	238,77	0.85	0.46	0.47
MA, PI	120,33	0.43	0.44	0.41
CE, RN, PB, PE, AL Noreste	153,21	0.54	0.57	0.75
BA, SE	186,22	0.66	0.54	0.69
MG, ES	205,04	0.73	0.54	0.63
GB, RJ Sureste	447,99	1.59	0.52	0.54
SP	425,89	1.51	0.54	0.58
PN Sur	246,86	0.87	0.48	0.51
SC, RS	288,66	1.01	0.50	0.52
C Centro-oeste	237,14	0.84	0.49	0.53
Brasil	281,56	1.00	0.52	0.64

Fuente: Langoni, C., *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico de Renda*, Rio de Janeiro, 1973, Table 7-1.

banos y rurales de las diferentes economías regionales, entre 1960 y 1970<sup>21</sup>.

Las mediciones de las desigualdades de ingreso del cuadro N° 25 revelan que mientras los estados más pobres, Maranhao y Piauí, seguidos del norte, y después por el sur y el centrooeste, tienen la distribución de ingreso interna menos concentrada, en otros estados de ingresos bajos del noreste, y Minas Gerais y Espírito Santo, experimentaron el mayor grado de concentración. Los estados más desarrollados están en una posición intermedia, a pesar de que Sao Paulo tiene un valor GINI relativamente alto. La parte del ingreso poseída por el 10% superior de la población en cada región iba desde un 49,39% en el estado de Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco y Alagoas, hasta 35,48% en Maranhao y Piauí. También los estados de Bahía y Sergipe (46,98%), Minas Gerais y Espírito Santo (44,82%) y Sao Paulo (44,09%) exhibían altos

grados de concentración del ingreso, de acuerdo a este indicador.

Se encuentran disponibles los datos respecto a la concentración relativa del ingreso dentro de áreas urbanas y rurales para las mismas regiones consideradas anteriormente para el año 1970. Estas cifras, así como el porcentaje del ingreso total en poder del 10% más rico de la población en cada sector y región; ingresos medios mensuales y un porcentaje aproximado de la población económicamente activa que gane menos de un salario mínimo regional a la fecha del censo están contenidos en el cuadro 26. Es posible hacer varias observaciones de estas estadísticas. Primero, como era de esperar, los ingresos medios eran universalmente más altos en las áreas urbanas que en las rurales. Segundo, el ingreso estaba, en general, más concentrado en las áreas urbanas que en las áreas rurales. Tercero, de manera consistente con la distribución sectorial del ingreso, un porcentaje bastante superior de la población económicamente activa en áreas rurales ganaba menos de un salario mínimo regional, en comparación con la situación de la población urbana.

Como era de suponer, los ingresos medios eran más altos en las áreas urbanas del sures-

21 Langoni, op. cit., Fishlow, Albert, "Brazilian Size Distribution of Income", *American Economic Review*, mayo de 1970; Fishlow, Albert, "Brazilian Income Size Distribution - Another look" (mimeo), Dept. of Economics, Universidad de California, Berkeley, 1973 y Tolipan, Ricardo y Tinelli, Arthur C. (editores), *A contraversia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975.

CUADRO 26  
CONCENTRACION DEL INGRESO EN AREAS RURALES Y URBANAS POR REGION,  
1970

Región/	Sector	Gini	Theil	% ingreso en 10% superior	Ingreso promedio	% ganando me- nos del salario mínimo
Norte	rural	0.303	0.166	29,91	159.83	40
	urbano	0.527	0.575	44,11	329.52	30
MA, PI	rural	0.343	0.208	26,07	94,75	80
	urbano	0.532	0.579	43,24	192,32	50
CE, RN, PB, PE, AL	rural	0.370	0.307	31,05	81.30	90
	urbano	0.601	0.762	49,64	241.53	50
BA, SE	rural	0.407	0.421	34,84	115.48	80
	urbano	0.572	0.700	47,84	282.90	40
MG, ES	rural	0.468	0.505	39,92	132.33	80
	urbano	0.542	0.609	44,23	274.18	50
GB, RJ	rural	0.449	0.505	39,33	169.63	70
	urbano	0.516	0.530	42,18	477.59	20
SP	rural	0.457	0.549	41,56	205,40	70
	urbano	0.531	0.586	43,76	486.50	20
PR	rural	0.382	0.341	32,81	172.74	70
	urbano	0.514	0.531	42,45	341.39	40
SC, RS	rural	0.446	0.415	36,32	201.20	60
	urbano	0.506	0.528	42,19	344.42	30
Centro-oeste	rural	0.362	0.302	31,77	159.74	60
	urbano	0.529	0.583	43,82	322.87	30
Brasil	total	0.57	0.64	—	281.85	—

Fuente: Langoni, C., op. cit., cuadro 7.5.

te y más bajos en áreas rurales del noreste. De manera similar, el menor porcentaje de fuerza de trabajo urbana que ganaba menos de un salario mínimo se encontró en Sao Paulo, Río de Janeiro, el sur y el centrooeste, mientras que las ciudades del noreste, Minas Gerais y Espírito Santo tenían los porcentajes relativamente más altos de su fuerza laboral en esta situación.

En el sector primario, a mayor nivel de ingresos medios se observa mayor concentración en la distribución de ella. Así, los sectores rurales de Sao Paulo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina y Río Grande do Sul revelaron mayores grados de concentración del ingreso que los observados en los estados fronterizos y en el noreste. La situación entre las áreas urbanas era enteramente diferente. En este caso la concentración de ingresos era mayor en las ciudades

de los estados de menor ingreso. El ingreso urbano estaba más concentrado en el noreste, seguido de Minas Gerais, y menos concentrado en el sur, seguido de las áreas de frontera. Los estados metropolitanos mayores, Sao Paulo y Río de Janeiro, estaban en una posición intermedia con respecto a las desigualdades del ingreso en áreas urbanas, en 1970.

Dos estudios recientes han intentado hacer estimaciones sobre el grado de concentración del ingreso en las nueve áreas metropolitanas y uno de ellos ha medido la desigualdad de ingreso entre la población migrante y no migrante<sup>22</sup>. El cuadro N° 27 contiene los coefi-

22 SERFHAU "Mudanças na Composição do Emprego e na Distribuição da Renda: Efeitos sobre as Migrações Internas", Relatório N° 2.1, Ministério do Interior, Rio de Janeiro, 1975, y Lodder, Celsius A., "Renda, Pobreza e as Áreas Metropolitanas, IPEA/ (mimeo), 1975.

CUADRO 27

## GRADOS COMPARATIVOS DE CONCENTRACION DEL INGRESO (GINI)

Región metropolitana	Area		No			
	Región (1)	urbana (1)	Area metrop. (2)	(3)	migrantes (3)	Migrantes (3)
Norte (Belem)	0.46	0.53	0.56	0.55	0.53	0.63
MA, PI	0.44	0.53	—	—	—	—
CE, RN, PB, PE, AL (Fortaleza)	0.57	0.60	0.59	0.58	0.58	0.58
(Recife)	0.57	0.60	0.58	0.61	0.61	0.63
BA, SE (Salvador)	0.54	0.60	0.59	0.61	0.59	0.67
MG, ES (Belo Horizonte)	0.54	0.54	0.55	0.60	0.62	0.58
RJ, GB (Río de Janeiro)	0.52	0.52	0.54	0.56	0.55	0.58
SP (São Paulo)	0.54	0.54	0.54	0.54	0.54	0.51
PN (Curitiba)	0.48	0.51	0.51	0.56	0.56	0.57
SC, RS (Porto Alegre)	0.50	0.51	0.52	0.55	0.55	0.52
Centro-oeste	0.49	0.53	—	—	—	—

Fuente: Langoni, C., op. cit.; Lodder, C., "Renda e Pobreza nas Areas Metropolitanas", IPEA, 1975; SERFHAU, op. cit.

cientes de Gini calculados para las áreas metropolitanas y para sus poblaciones migrantes y no migrantes, así como los previamente considerados, correspondientes a la población urbana y total de cada región. En todos los casos, la concentración urbana del ingreso era superior o igual a la correspondiente a la región en su totalidad, y en la mayoría de los casos el ingreso parece estar más concentrado en las áreas metropolitanas que en las áreas urbanas, en general, en cada región. Las únicas excepciones a este patrón aparecen en el noreste, en donde aparentemente las desigualdades del ingreso en Fortaleza y tal vez también en Recife y Salvador no eran tan grandes como en otras áreas urbanas de la región. Con respecto a los residentes metropolitanos migrantes y no migrantes, los ingresos estaban más concentrados en los migrantes que en los no migrantes en Salvador, Recife, Belén, Río de Janeiro y Curitiba, pero ocurría lo contrario en Belo Horizonte, São Paulo y Porto Alegre. En general, y tal como se debiera esperar, la distribución del ingreso era más desigual entre los migrantes metropolitanos recientes que entre aquellos residentes de permanencia más larga en el área metropolitana<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> SERFHAU, op. cit.

Usando otra descomposición de la situación regional, es posible examinar los cambios en la distribución interregional de los ingresos personales entre 1960 y 1970. Sin constituir un hecho sorprendente, se produjo un aumento de la concentración del ingreso dentro de cada región durante la década. El cuadro 28 contiene algunas mediciones de desigualdad en los ingresos y de los incrementos en la participación en el ingreso del 10% más rico de la población regional en 1960 y 1970, así como las tasas de cambio de estos indicadores en el período. La variación más pequeña ocurrió en Minas Gerais y Espírito Santo (Región IV), en donde el coeficiente de Gini se incrementó en un 4% en comparación con el 14% de incremento para Brasil en general. São Paulo (Región II) presentó el más alto incremento, que fue del orden del 24% para el coeficiente de Gini y 26% para la participación en el ingreso del decil superior de la población. La Región III (Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul) tuvo un incremento en el coeficiente de Gini de 20%, casi tan alto como el de São Paulo. El noreste (Región V) tuvo un aumento en la desigualdad casi igual a la de Brasil en total (14% en el coeficiente de Gini y 23% en la participación del 10% superior de la población). Río de Janeiro (Región I) incrementó su grado de concentración

interna del ingreso en 17%, y las regiones de frontera del centro de Brasil y del Amazonas (Región VI), en 10%, usando el coeficiente de Gini como medida de desigualdad.

CUADRO 28

## CAMBIOS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO POR REGION 1960-70

Región	1960	1970	1960-70 (%)
I. Gini	0.454	0.530	16,67
Theil	0.365	0.517	41,38
10% sup.	35.58	42.93	20,66
II. Gini	0.437	0.543	24,35
Theil	0.353	0.564	59,73
10% sup.	35.05	44.20	26,11
III. Gini	0.406	0.501	23,42
Theil	0.320	0.506	58,18
10% sup.	33.69	42.17	25,17
IV. Gini	0.527	0.548	4,12
Theil	0.538	0.612	13,78
10% sup.	41.17	44.98	9,25
V. Gini	0.490	0.557	13,69
Theil	0.493	0.680	37,82
10% sup.	38.21	47.11	23,29
VI. Gini	0.442	0.486	10,14
Theil	0.401	0.500	24,92
10% sup.	37.32	41.44	11,04
Brazil-Gini	0.500	0.568	13,70
Theil	0.470	0.644	37,09
10% sup.	39.45	47.30	19,90

I. Río de Janeiro      IV. MG, ES  
 II. Sao Paulo          V. Noreste  
 III. Sur                VI. Norte + centrooeste

Fuente: Langoni, C., op. cit., cuadro 7.7.

Carlos Langoni, quien ha calculado la mayor parte de las medidas de concentración del ingreso, citadas más arriba, concluye de su análisis de los datos regionales que "hay una tendencia hacia tasas más rápidas de incremento de la desigualdad en aquellas regiones donde las tasas de crecimiento del ingreso total son más altas"<sup>24</sup>. Esto fue especialmente cierto para el estado de Sao Paulo, donde el ingreso medio aumentó en un 50% du-

<sup>24</sup> Langoni, op. cit., p. 173.

rante la década, mientras que el coeficiente de Gini aumentó en 24% de acuerdo con los cálculos de Langoni.

En el otro extremo de la escala estaban Minas Gerais y Espírito Santo, que experimentaron una tasa de crecimiento relativamente baja del ingreso total (21%) y donde el incremento de la desigualdad de ingreso fue sólo del 4%. Las tasas de crecimiento del ingreso para otras regiones fueron 34% para Río de Janeiro, 19% para el sur, 34% para el noreste, 10% para el centro-oeste y norte y 37% para el Brasil como totalidad durante la década 1960-1970.

Sin ser una novedad, la mayor parte del incremento del ingreso entre 1960 y 1970 se produjo en el sector urbano (43,4% como promedio en el Brasil), mientras que el ingreso medio rural creció menos rápidamente (14,2%). La descomposición regional fue la siguiente: el ingreso medio urbano aumentó más en el noreste (56,3%) y Sao Paulo (51,6%), seguidos de Río de Janeiro (38,2%), el sur (30,7%), el norte y el centro-oeste (20,4%) y Minas Gerais, Espírito Santo (20,9%); el ingreso medio rural aumentó más en Sao Paulo (30,1%) seguido de Minas Gerais (22,9%), Río de Janeiro (22,4%), el noreste (11,5%) y el sur (5%). El centro-oeste y el norte experimentaron un leve cambio negativo (-2,5%) en el ingreso medio del sector rural en la década, de acuerdo a los cálculos de Langoni.

El bajo cambio positivo en el ingreso medio rural en el sur y el decrecimiento en el centro-oeste y norte reflejan las altas tasas de migración rural en estas áreas; en cambio, los incrementos mucho más altos en Sao Paulo reflejan la pérdida absoluta de población en las áreas rurales del estado durante los sesenta, así como la rápida modernización del sector agrícola<sup>25</sup>. Minas Gerais, Espírito Santo, Río de Janeiro y los estados del noreste también perdieron un considerable número de emigrantes rurales durante el período. Las inversiones gubernamentales, los incentivos fiscales y las transferencias directas ayudan a explicar el crecimiento del ingreso medio en

<sup>25</sup> Gobierno del Estado de Sao Paulo, *Aspectos do Problema Migratorio no Estado de Sao Paulo*, 1973 y Schuh, G. Edward, "The Modernization of Brazilian Agriculture" (mimeo) Dept. of Agricultural Economics, Universidad de Purdue.

el noreste urbano, mientras que la creciente concentración industrial en las áreas metropolitanas de Sao Paulo y, secundariamente, Río de Janeiro, es ampliamente responsable del incremento de los ingresos medios urbanos en estos estados. Langoni extrae la siguiente conclusión de sus hallazgos:

“En el sector urbano, la extraordinaria actuación de Sao Paulo, con una tasa de crecimiento sólo levemente inferior a la del noreste, refuerza la importancia de los mecanismos de mercado y de los beneficios que la concentración industrial puede generar en la forma de externalidades positivas en la infraestructura de comunicaciones y de transporte, en la organización y en el grado de sofisticación del mercado laboral. Como corolario, este análisis no deja una visión muy optimista respecto del grado de efectividad de las políticas orientadas hacia la corrección de desequilibrios regionales”<sup>26</sup>.

Se pueden extraer varias conclusiones del análisis anterior. Primero, entre 1960 y 1970, tanto la distribución del ingreso intrarregional como tal vez, la interregional, se han concentrado más. Segundo, parece que esta desigualdad creciente —o a lo menos no decreciente— del ingreso está altamente relacionada con las tasas diferenciales de industrialización entre las regiones, y a las tasas de urbanización dentro de ellas. Tercero, tal como ha sido demostrado en forma más precisa en otros estudios, el factor mayor de equilibrio con respecto a las tasas de diferenciales de incremento de los ingresos per cápita regionales, ha sido el flujo interregional de población. Cuarto, los efectos de las políticas de desarrollo regional, con la sola excepción de la relocalización de la capital federal en la meseta central, parecen ser mínimos en términos de revertir los desniveles espaciales del ingreso durante los años 60. En otras palabras, si la política de desarrollo regional ha sido en algo efectiva, lo ha sido en oponerse parcialmente a las tendencias hacia concentrar, en mayor medida aún, las actividades económicas y el ingreso en las regiones más desarrolladas del sureste y sur, y más específicamen-

<sup>26</sup> Langoni, *op. cit.*, p. 176.

te de las áreas metropolitanas de estas regiones. Dado que los dos primeros de estos puntos han sido discutidos en algún detalle, la sección final de este artículo se centrará en los dos últimos, examinando más precisamente la naturaleza y la efectividad de la política regional del Brasil durante las últimas décadas y el rol de la migración interna en la reducción de las diferencias espaciales en el crecimiento del ingreso.

#### 4. MIGRACIÓN INTERNA Y POLÍTICA REGIONAL: COMPROBACIONES PARCIALES EN LA CONCENTRACIÓN ESPACIAL DEL DESARROLLO EN BRASIL

La tendencia reciente hacia la concentración espacial del crecimiento económico en las áreas de más alto ingreso del sureste y del sur que se han comprobado anteriormente, ha sido parcialmente atenuada por la movilidad de la población y por los esfuerzos gubernamentales por redistribuir los ingresos en el espacio. De estas dos fuerzas equilibradoras, aparentemente la migración interna ha jugado un rol más importante en la reducción de las desigualdades interregionales del ingreso —en la medida en que esta reducción ha operado efectivamente— que las políticas públicas. En efecto, es perfectamente posible que las políticas gubernamentales no diseñadas para influir en la localización espacial tanto de la población como de la actividad económica, hayan tenido, en definitiva, un mucho mayor impacto en la distribución regional de la población, del empleo y el ingreso que aquellas que se refieren explícitamente a ello. Este argumento para el caso brasileño se ha desarrollado en otro texto, por lo que sólo se harán referencias a él en esta sección del artículo<sup>27</sup>.

El propósito de esta última sección es examinar la real medida en que la migración interna y las políticas de desarrollo regional explícitas han logrado contrarrestar la fuerte tendencia hacia la concentración espacial del empleo y los ingresos, tanto en términos interregionales como intrarregionales. Las con-

<sup>27</sup> Redwood, John III, “Implicit Policies of Regional Development in Brazil” disertación de doctorado. Dept. of City and Regional Planning, Universidad de California, Berkeley (en preparación).

sideraciones respecto a si esta concentración es o no deseable desde el punto de vista del crecimiento económico o del de la justicia social, si bien son extraordinariamente importantes, tampoco serán discutidas en el presente texto<sup>28</sup>. Primero se examinará el impacto de los flujos interregionales de población en las diferencias espaciales del ingreso.

Se observó en la sección precedente que durante los años cincuenta la distribución interregional del ingreso fue menos concentrada. El análisis respecto a las tasas de crecimiento diferenciales durante la década indicó que en la última mitad de los 50 se produjo convergencia y que esto se mantuvo hasta 1962. La experiencia durante el resto de la década parece ser la opuesta a la tendencia anterior, tanto con respecto al crecimiento del producto regional como a la distribución espacial de los ingresos. Un estudio de Gauthier y Semple, Haddad y Andrade y de CEPAL sobre el comportamiento general de los diferenciales de ingreso regional entre 1947 y mediados de la década del sesenta, confirman la convergencia de los ingresos regionales per cápita (de hecho, producto per cápita) posterior a la mitad de los cincuenta, si bien, como lo hace notar Graham, en una tasa considerablemente menor durante los sesenta<sup>29</sup>. Sin embargo, tal como se ha argumentado previamente, estas mediciones agregadas esconden la posición de declinación de la región de menor ingreso, el noreste, mientras que exageran el impacto de las altas tasas de crecimiento de las áreas fronterizas desde el punto de vista del bienestar. También se señaló que gran parte de la convergencia observada se debe a la relocalización del gobierno fede-

ral (a costos desconocidos, pero de cualquier manera astronómicos de construcción de la nueva ciudad capital) y a la declinación relativa de partes del sureste (incluyendo el anterior distrito federal, el Area Metropolitana de Río de Janeiro). Otro importante factor ha sido la expansión de la frontera agrícola como resultado del rápido aumento de la demanda por productos primarios por parte de los habitantes y las industrias del Sao Paulo metropolitano<sup>30</sup>. Es importante, por lo tanto, distinguir situaciones de crecimiento dinámico de ciertas periferias, pero altamente dependientes, y la situación de aparente estancamiento de otras.

Sin considerar si el efecto neto de los diferenciales de crecimiento regional entre 1950 y 1970 fue de convergencia o de divergencia en los niveles de ingreso per cápita, los cambios relativos en las tasas de crecimiento del ingreso medio han sido más una función de la redistribución espacial de la población que de cualquier redistribución substancial del ingreso "per se" entre las regiones. En otras palabras, en la medida en que se ha verificado una reducción en las desigualdades espaciales del ingreso, el factor más ampliamente responsable ha sido la migración interna, tal como lo ha demostrado Graham en dos estudios recientes<sup>31</sup>. Para sus análisis, Graham divide a los estados del Brasil en dos regiones, una que comprende las áreas industriales y agrícolas del sureste, sur y centro-oeste y otra que contiene los estados de más bajos ingresos del noreste. Usando una medida sintética de desigualdades de ingreso relativo ponderadas, se calcularon las diferencias en la distribución porcentual del ingreso y la población para todos los estados del Brasil y entre y dentro de cada una de las dos regiones. Estos datos, basados en cifras revisadas de ingreso de las cuentas nacionales, se reproducen en el cuadro 29.

Los patrones de crecimiento regional y de distribución del ingreso que se encontraron

<sup>28</sup> Para una discusión de las relaciones entre la concentración rural urbana y el crecimiento económico en Brasil, véase Tolosa, op. cit., Boisier, Sergio; Smolka, Martin y Barros, Aluizio A., *Desenvolvimento Regional e Urbano: Diferenciais de Produtividade e Salarios Industriais*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 15, Río de Janeiro, 1973 y Smolka, Martin y Lodder, Celsius A., "Concentração, Tamanho Urbano e Estrutura Industrial" *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 3, Nº 2, junio de 1973.

<sup>29</sup> Gauthier y Semple, op. cit., Haddad y Andrade, op. cit.; CEPAL "Proyección Regional y sectorial de la Economía Brasileña", Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas, 1970 y Graham, Douglas H. y Buarque de Hollanda, Sergio Filho, "Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A selective Analysis of the Historical Record 1872-1970 (mimeo), Instituto de Pesquisa Econômica (IPE) Universidad de Sao Paulo, 1971, Parte IV.

<sup>30</sup> Katzman, Martin, "Industrialization..." op. cit., y Katzman, Martin, "Urbanização e Concentração Industrial: 1940-1970", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 4, Nº 3, diciembre de 1974.

<sup>31</sup> Graham, op. cit. y Graham y Buarque de Hollanda, op. cit.

## CUADRO 29

## MEDIDAS SINTETICAS DE LAS DIFERENCIAS ENTRE LA PARTICIPACION EN EL INGRESO Y LA POBLACION PARA AGRUPACIONES REGIONALES, 1940-68

	1940	1950	1960	1968
I Todos los estados	55.72	57.80	50.98	49.18
II Entre estados más altos y más bajos	39.32	43.58	36.52	35.90
III Grupo superior — Separadamente	46.49	45.85	41.09	40.92
IV Grupo inferior — Separadamente	20.67	17.19	16.88	16.20

Fuente: Graham + Buarque de Holanda, op. cit. Tabla IV-1.

fueron los siguientes: entre 1940 y 1950, las desigualdades generales aumentaron levemente entre todos los estados. El más importante factor en esta divergencia fue el de las diferencias en el crecimiento del ingreso per cápita en las dos regiones. En los años 50, por otro lado, hubo una marcada convergencia seguida de una pequeña reducción adicional entre todos los estados considerados, ya sea individualmente o agrupados en dos regiones, entre 1960 y 1968. Este patrón está también más asociado con cambios de ingreso interregional que con cambios interregionales. Dentro de las dos regiones la reducción en las desigualdades en el ingreso per cápita se produjeron en mayor medida en el grupo de estados de más altos ingresos que en el de los más bajos.

Graham asocia la divergencia inicial y la posterior convergencia del crecimiento regional con la migración interna. Específicamente, él intenta determinar en qué medida la tasa de migración interestatal —estimada de acuerdo a las técnicas censales de proyección por supervivencia— durante una década determinada constituye una respuesta a las diferencias de ingreso existentes al comienzo de la década. Segundo, él correlaciona las tasas de migración encontradas durante la década con los cambios experimentados en el rango de los estados, definidos en relación a su ingreso per cápita. Graham encuentra que para los años 40 existe una correlación significativa entre los niveles relativos de ingreso en el comienzo de la década y las tasas de migración experimentadas durante el período.

Por otro lado, no se encontró ninguna relación fuerte entre el volumen de migración y

los cambios en el rango establecido por el ingreso per cápita de los estados. Concluye en que “a pesar del hecho de que las diferencias regionales en el ingreso juegan un rol aparentemente significativo en la generación de migraciones durante la década, la brecha entre los estados más ricos y más pobres se ensancho durante los años cuarenta”<sup>32</sup>.

En resumen, las migraciones internas no fueron suficientes para compensar el crecimiento diferencial de las oportunidades económicas entre los estados de altos y bajos ingresos.

Los resultados para las décadas del 50 y 60 contrastan, en parte, con aquellos encontrados para los 40. Tal como en los cuarenta existió una asociación significativa entre los niveles de ingresos iniciales y las tasas de migración durante la década. Sin embargo, también hubo una pronunciada correlación inversa entre la migración interna y los cambios en los niveles relativos de ingreso per cápita durante los años cincuenta. Todos los estados importantes que experimentaron una declinación en sus ingresos per cápita también experimentaron inmigración neta, en tanto que en los estados de ingresos bajos se verificó la situación inversa. (Esto es, los ingresos per cápita aumentaron como promedio, mientras que estos estados perdieron población, en términos relativos.) La misma tendencia se observó entre 1960 y 1968, con la clara excepción del estado de Goiás, que se benefició con inversiones de gran escala que significaron la transferencia de la capital nacional a Brasilia.

<sup>32</sup> Graham y Buarque de Holanda, op. cit.

Los resultados numéricos para algunos estados seleccionados, entre 1946-1968, se presentan en el cuadro 30.

Para sintetizar sus principales hallazgos, Graham concluye:

"Está claro que los factores económicos, como era de esperar, jugaron un rol importante en la generación de migraciones, en la medida en que las diferencias de ingreso en el estado al comienzo de la década estuvieron positivamente relacionadas con las tasas de migración que se verificaron a lo largo de la década. El rol de la migración interna como factor importante en estas tendencias de crecimiento regional, aparece más claro en los años 50 cuando la respuesta migratoria a las diferencias de ingreso regional fueron más fuertes y donde la convergencia resultante en el ingreso per cápita estuvo más sistemáticamente relacionada con las tasas positivas de migración"<sup>33</sup>.

Como se hizo notar en la primera sección de este artículo, las tasas más altas de migración en los años 50 estuvieron íntimamente relacionadas a la apertura de un sistema interregional de carreteras que unió el sur y el norte, por medio del cual se redujeron los costos de migrar para los individuos y también el aislamiento de las regiones que existía previamente; a las dos serias sequías producidas en el noreste en los años 50; a la construcción de Brasilia en la meseta central que co-

menzó en la segunda mitad de la década; y a la rápida expansión de la producción industrial en las áreas urbanas, el que aumentó las ya importantes diferencias intersectoriales en las ganancias. Además, las persistentes altas tasas de migración hacia la frontera cafetalera en Paraná y el acrecentamiento de la atracción de las áreas metropolitanas —especialmente Sao Paulo y Río de Janeiro— fueron factores importantes para explicar el volumen de migración interna escalonada en los años 50.

Graham argumenta, por lo tanto, que la convergencia en los ingresos per cápita entre las regiones es el resultado, en gran medida, de la distribución de población, siendo ésta principalmente una función de fuerza del mercado o de tendencias naturales y no de una política pública, no de una relocalización espacial masiva de recursos gubernamentales o de una reorientación de flujos interregionales de capital. La participación regional en los ingresos per cápita, en síntesis, ha llegado a ser más equitativa debido a cambios en el denominador, más que a flujos importantes de capital de áreas de altos ingresos hacia las de más bajo ingreso.

Las desigualdades regionales en el ingreso y su reducción han sido una preocupación declarada de los planes de desarrollo nacional desde el comienzo de la década del 60<sup>34</sup>. En efecto, esta preocupación predomina en todos los esfuerzos de planificación en el Brasil, pero hasta mediados de la década del cincuenta, se expresó principalmente en términos de la necesidad de auxilio federal para el noreste de manera de amortiguar o aliviar a la región de los efectos socioeconómicos dislocadores de las periódicas sequías. Con la creación del SUDENE en 1959, se emprendió un esfuerzo comprehensivo para atacar las causas estructurales subyacentes de la pobreza en la re-

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 116. Sobre la relación entre migraciones internas y diferencias de ingresos regionales y sectoriales en Brasil, véase también De Mata, Milton, "Urbanizacáo e Migraçoes Internas", *Pesquisas e Planejamento Económico*, Vol. 3, N° 3, octubre de 1973; Da Mata, Milton et. al., *Migraçoes Internas no Brasil: aspectos económicos e Demográficos*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 19, Río de Janeiro, 1973; Carnoy, Martín y Katz, Marlaine, "Explaining Earnings Differentials in large Brazilian Cities", *Urban Studies*, Vol. 8 N° 1, febrero de 1971; Sahota, Gian, "An Economic Analysis of Internal Migration in Brazil", *Journal of Political Economy*, Vol. 78, N° 2, marzo-abril, 1968; y Yap, Lorene, "Internal Migration and Economic Development in Brazil" disertación de doctorado inédita. Universidad de Harvard, 1972. Esta literatura y también otros estudios sobre la migración en Brasil fueron revisados y resumidos en Redwood, John III, "Migraçoes Internas no Brasil: Características, Causas, Consequencias e Implicaçoes para Política -Uma Revisao de Estudos Existentes e Sugestoes para Pesquisas Futuras", Ministerio do Interior, Brasilia, 1975.

<sup>34</sup> El primer plan nacional de desarrollo que explícitamente se preocupó de los problemas de desequilibrios regionales del ingreso fue el *Plano Trienal de Desenvolvimento Económico e Social*, 1963-1965. Presidencia da República, diciembre de 1962. Para una discusión del contenido de desarrollo regional del Plan Trienal y otros planes de desarrollo federales, véase Henríquez, Marcio Olympio G., "Análise dos Programas Regionais e Planos de desenvolvimento do Governo Federal e Suas Implicaçoes para a Organizaçao do Espaço Económico-Nacional" (mimeo) CEDEPLAR, Belo Horizonte, 1973.

## CUADRO 30

## TASAS DE MIGRACION NETA Y CAMBIOS EN EL INGRESO PARA ALGUNOS ESTADOS, 1940-68

	1940-1950		1950-1960		1960-1968	
	$\Delta$ MIG	Ingreso	$\Delta$ MIG	Ingreso	$\Delta$ MIG	Ingreso
<i>Grupo I</i>						
Paraná	29.28	1.20	43.58	0.89	18.39	0.79
Guanabara	22.60	0.67	15.68	0.81	11.25	0.95
Goías	11.15	0.84	21.34	0.98	21.43	1.28
São Paulo	5.70	1.09	7.80	0.96	7.66	0.96
Mato Grosso	—	—	23.59	1.27	27.38	0.74
<i>Grupo II</i>						
Minas Gerais	- 8.96	1.09	- 7.62	1.03	-12.79	1.10
Esp. Santo	- 5.94	1.16	—	—	-16.06	1.33
Sergipe	- 7.41	0.78	-15.38	1.21	-11.62	1.06
Paraíba	- 5.71	1.10	-14.97	1.13	-10.13	0.77
Maranhao	—	—	—	—	- 8.85	1.00
Alagoas	-10.32	0.98	-16.71	1.15	—	—
Bahía	- 3.47	0.84	-10.47	1.24	—	—
Piauí	- 3.07	0.48	-15.08	1.05	—	—
R. C. norte	- 2.09	1.11	-13.82	1.12	—	—
Ceará	- 1.76	0.95	-12.27	1.05	—	—
Pernambuco	- 0.53	0.86	-10.97	1.02	—	—

Fuente: Graham + Buarque de Holanda, op. cit., Cuadro IV-2, IV-3.

gión. En general, los resultados de este esfuerzo han sido desalentadores<sup>35</sup>. Con posterioridad a 1970, la política de desarrollo regional adoptó otra dirección con la definición de un "programa de integración nacional" para intentar una solución conjunta a los problemas que encaraba el noreste y la región subpoblada del Amazonas. Hasta este momento, este

<sup>35</sup> El documento original que trazó la estrategia de desarrollo para el Nordeste es Grupo de Trabajo para o Desenvolvimento Económico para o Nordeste, "Uma Política de Desenvolvimento Económico para o Nordeste", Presidência da República, 1959. Numerosos planes de desarrollo han intentado desarrollar más esta estrategia. Estos están resumidos en Goodman y Cavalcanti de Albuquerque, op. cit., capítulo VII. Una crítica reciente a la experiencia del SUDENE se puede encontrar en Suzigan, Wilson, et al., *Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 26, Río de Janeiro, 1974, Capítulo 3 de la Parte I.

programa parece haber sido también un fracaso y algunos de sus aspectos, tales como los esquemas de colonización agrícola del Amazonas, han sido en gran medida abandonados (por lo menos en términos de sus formulaciones originales) por el gobierno federal. Dado que existe una considerable cantidad de literatura relacionada con los esfuerzos federales en desarrollo regional en las últimas dos décadas, los presentes comentarios se limitarán a algunas observaciones evaluativas de los principales instrumentos usados en los intentos para redistribuir ingresos espacialmente y para crear una base económica en el noreste empobrecido y el Amazonas subpoblado<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> En las siguientes referencias se discuten las experiencias de desarrollo regional y planificación en Brasil y particularmente en el Nordeste: Cavalcanti de Albuquerque, Roberto y Cavalcanti, Clovis, "Política de desenvolvimento Regional no

Tres de tales instrumentos serán brevemente considerados: inversiones en infraestructura pública, transferencias directas de rentas y los incentivos fiscales para orientar el capital privado hacia áreas subdesarrolladas. El análisis concluirá con una breve discusión sobre el programa nacional de integración.

Una de las principales formas por la cual el sector público ha intentado inducir el desarrollo regional ha sido por intermedio de las inversiones directas, las más de las cuales han sido en infraestructura física y social. Como se ha dicho, históricamente en el noreste estos gastos estuvieron relacionados con las sequías y, con anterioridad a 1960, fueron hechos principalmente en infraestructura física, más específicamente carreteras, represas, tranques e instalaciones hidroeléctricas. En gran parte, esta tendencia ha continuado después de la creación del SUDENE. De esta manera, entre 1960 y 1969, el 29% de todas las inversiones del sector público en la región fueron hechas en transportes y comunicaciones, y el 15% en la generación de energía eléctrica y abastecimiento de agua. Otro 21% se usó en la extracción minera, mientras que el otro gran componente, también del orden de un 20%, fue en servicios comunitarios y sociales. Las inversiones públicas directas en actividades agrícolas e industriales fueron muy pequeñas, en términos relativos, siendo cada una de ellas del orden del 5% del total de la década<sup>37</sup>. Estas inversiones fueron significativas para el crecimiento regional en los años 60. Hacia fines de esta década, la inversión pública llegó al 43% como promedio del total de la inversión en el noreste y fue equivalen-

te a casi un 12% del producto regional de acuerdo a las estimaciones del Ministerio de Planificación. Como a comparación la inversión pública fue equivalente al 9% del producto total de la región entre 1960 y 1965.

La creciente importancia del sector público en el noreste puede ser más claramente mostrada considerando la relación entre todo el gasto público en la región y el producto interno. Esta razón aumentó desde cerca del 18% en los finales de la década del 40 hasta un 22% en 1960 y más del 25% después de 1965. En contraste, la totalidad de los impuestos recaudados en la región ha permanecido en las cercanías del 13% del producto regional, si bien la relación fue un poco menor entre 1962 y 1965. Esta situación sugiere que ha habido un incremento significativo de las transferencias federales hacia la región. Separando las transferencias al sector privado, el total del gasto público (para consumo e inversión) en el noreste fue del orden del 17% del producto regional a mediados de los sesenta, llegando a que aproximadamente un cuarto de todos los gastos públicos en la región fuera financiado con transferencias intergubernamentales. En la región del Amazonas, los gastos públicos directos fueron equivalentes a la cuarta parte del producto regional, mientras que los impuestos internos llegaron a cerca del 14%. De esta manera, tal como en el caso del noreste, las transferencias federales financiaron una proporción importante de los gastos públicos de la región. En este sentido, por lo menos, los gastos públicos y la política fiscal han sido progresistas, con respecto a la corrección de los desbalances regionales del ingreso. Los traspasos regionales entre 1965 y 1970 representaron un 44,2% del total de ingresos estatales en el Amazonas, 31,4% en el noreste y 29,5% en el centro-oeste, indicando así el alto grado de dependencia de estas áreas del gobierno federal. En contraste, esta relación fue del 10,8% y 7,4% en el sur y el sureste, respectivamente<sup>38</sup>. Dentro de las transferencias federales, el "fondo de participación" para los estados y municipios llegó a un 32% del total entre 1967, cuando fue creado, y 1970. De hecho, sólo el fondo de

Brasil: Antecedentes e Perspectivas", Seminario sobre desarrollo regional, Brasil-Comunidade Económica Europea, Ref. 1/1 octubre de 1972 y por los mismos autores y para la misma conferencia, "Uma Avaliação Preliminar da Experiencia de Desenvolvimento Regional no Brasil", Ref. 1/2, Costa, Jorge G., *Planejamento Governamental: A experiencia Brasileira*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1971, Parte III; Hirshman, Albert O., *Journeys Towards Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*. Anchor Books, Garden City, New York, 1965; Mendonca de Barros, José, "A Experiencia Regional do Planejamento" en Lafer, Betty M. (editor), *Planejamento no Brasil*, Editora Perspectiva, Sao Paulo, 1970; Oliveira, Francisco y Reichstul, Henri Phillippe, "Mudanças na Divisão Interegional de Trabalho", *Estudos CEBRAP* 4 abril-junio 1973; y Robock, Stefan H., *Brazil's Developing Northeast: Study of Regional Planning and Foreign Aid*.

<sup>37</sup> Cavalcanti de Albuquerque e Cavalcanti, "Uma Avaliação..." op. cit. cuadro 1, p. 4.

<sup>38</sup> Barbosa de Araujo, Aloisio, et al., *Transferencias de Impostos aos Estados e Municipios*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa 16, Rio de Janeiro, 1973, Capítulo IV.

participación de entre las transferencias federales —estando el resto específicamente ligado a gastos en transporte, especialmente construcción de carreteras, energía eléctrica y educación— fue efectivamente redistributivo en términos espaciales. Más aún, debido a las crecientes disparidades en los ingresos pro-

prios de cada estado entre las áreas de altos y bajos ingresos, la distribución neta de todas las rentas estatales (incluyendo todas las transferencias federales) fue más desigual en 1970 que en 1965, tal como lo muestra claramente el cuadro 31.

CUADRO 31

## PARTICIPACION DE LAS REGIONES CENSALES Y SAO PAULO EN LAS RENTAS ESTATALES TOTALES, 1965-1970

	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Norte	2.5	2.2	1.6	2.0	2.0	1.8
Noreste	12.5	11.1	13.3	12.7	12.0	11.6
Sureste	65.9	67.0	66.5	67.6	69.4	69.0
(Sao Paulo)	(39.6)	(42.4)	(41.0)	(41.3)	(44.3)	(44.7)
Sur	16.5	17.0	15.8	15.2	14.0	14.7
Centro-oeste	2.6	2.7	2.9	2.5	2.6	2.9
Brasil	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Barbosa, A., Horta, M. H., Consider, C., *Transferencias de Impuestos aos Estados e Municipios*, IPEA, 73, Cuadro IV-20.

Así, desde otra perspectiva, los efectos redistributivos del fondo de participación han sido excedidos por otros componentes de las rentas del gobierno estatal los que han tendido hacia una concentración de recursos en los estados más desarrollados. Los datos del cuadro 31 muestran que en el período en consideración sólo el sureste, y más notablemente Sao Paulo y el centro-oeste, incrementaron su participación en el total de las rentas estatales en Brasil, mientras que las otras tres regiones han retrocedido en estos términos. Esta experiencia se debe fundamentalmente a la importancia del impuesto al valor agregado sobre el producto en las rentas propias de cada estado, el que ha tendido a beneficiar a los gobiernos en esas áreas en que precisamente el producto está creciendo más rápidamente en detrimento relativo de las otras regiones<sup>39</sup>.

El tercer medio importante por el cual el gobierno federal ha intentado influir en la

<sup>39</sup> Haddad, y Andrade, op. cit. y Rezende, Fernando, *O Sistema Tributario e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controversia sobre o ICM*. IPEA/INPES; Monografía 13, Río de Janeiro, 1974.

distribución espacial del desarrollo en los años recientes, es el uso de incentivos fiscales para inducir a las corporaciones privadas a invertir en las regiones del noreste y el Amazonas<sup>40</sup>. Este mecanismo implica deducciones de los pagos de impuesto a las rentas de las corporaciones hasta tanto como un 50% del total para propósitos de inversión en las áreas menos desarrolladas, así como en varios programas sectoriales (después de 1968). Estos fondos son depositados en los bancos de desarrollo regional, los que, junto con capitales de otras fuentes, son aplicados en proyectos primarios o industriales aprobados por SEDENE o SUDAM, las agencias de desarrollo regional para el noreste y el norte, respectivamente. Con posterioridad a 1971, la mitad de los fondos de incentivos fiscales anteriormente disponibles para las agencias regionales, fueron redirigidos hacia el recién creado Programa de Integración Nacional (PIN) y esfuerzos de

<sup>40</sup> Goodman y Cavalcanti de Albuquerque, op. cit., Capítulo VIII. Para un tratamiento anterior, véase Hirschman, Albert O. "Industrial Development in the Brazilian Northeast and the Tax Credit Scheme of Article 34/18", en Hirschman, A. O., *A Bias for Hope*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1971.

CUADRO 32

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DE LOS FONDOS DEL INCENTIVO FISCAL  
(EN MILLONES DE CR\$), 1962-1973

Año	Total	SUDENE	SUDAM	FIN, Et Al	Otros
1962	58	100	—	—	—
1963	121	88	12	—	—
1964	191	92	8	—	—
1965	376	93	7	—	—
1966	501	84	16	—	—
1967	532	76	22	—	2
1968	896	67	24	—	9
1969	1.111	56	23	—	21
1970	1.740	54	22	—	24
1971	2.440	44	19	—	37
1972	3.599	22	8	45	25
1973	5.096	22	7	44	27

Fuente: IBCE, Anuario estadístico, varios años.

desarrollo relacionados con éste, reduciendo substancialmente, de esta manera, las cantidades disponibles directamente por SUDENE y SUDAM.

En el cuadro 32, se traza la evolución de la distribución de incentivos fiscales entre estas diferentes agencias y programas desde 1962.

En el noreste, los fondos de incentivo fiscal han sido usados principalmente para la implantación y modernización de industrias, mientras que en el Amazonas han sido invertidos en su mayor parte en proyectos de crianza de ganado y agrícolas. De esta manera, en 1971, el 86% de los fondos aplicados en el noreste fueron industriales, mientras que en el norte, 49% fueron a la agricultura, 40% a proyectos industriales y mineros y la diferencia a servicios básicos<sup>41</sup>.

Si bien las inversiones industriales en el noreste han tenido éxito en la expansión del parque industrial y en diversificar significativamente la estructura productiva de la región, también han sido criticados desde algunas perspectivas. En primer lugar, en el análisis de los proyectos ha existido una tendencia a la superficialidad, de tal forma que la aprobación de propósitos es raramente considera-

<sup>41</sup> Cavalcanti de Albuquerque e Cavalcanti, "Uma Avaliação...", op. cit., pp. 13, 43.

da<sup>42</sup>. Segundo, las inversiones mismas han traído sólo beneficios limitados a la región, por varias razones. Las más importantes de éstas han sido la exigua expansión de los empleos locales que han generado los proyectos y el efecto de encadenamiento, relativamente pequeño, que han producido en otras actividades económicas en la región<sup>43</sup>. Más específicamente, dado de que estas inversiones son relativamente intensivas en capital, la absorción de mano de obra ha sido tanto limitada cuantitativamente como restringida a trabajadores que posean más altos niveles de educación y capacitación laboral que aquellos poseídos por la fuerza de trabajo urbana de la región. En el caso de proyectos de modernización, ha existido una pérdida neta de empleos en algunos sectores debido a la sustitución de mano de obra por capital. De esta manera, los beneficios en términos del incremento del empleo, han sido limitados y con-

<sup>42</sup> Bacha, Edmar, et. al., *Análise Governamental de Projetos de Investimento no Brasil: Procedimentos e Recomendações*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisas 1, Rio de Janeiro, 1972, Capítulo I y Suzigan, Wilson, et. al., *Financiamento de Projetos Industriais no Brasil*, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisas 9, Rio de Janeiro, 1972, Parte I, capítulo 2.

<sup>43</sup> Goodman y Cavalcanti de Albuquerque, op. cit., Capítulos IX-XI. Véase también Goodman, David E., Sena, Julio, F. F., y Cavalcanti de Albuquerque, R., "Os Incentivos Financeiros a Industrialização do Nordeste e a Escolha de Tecnologias", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 1, Nº 2, diciembre de 1971.

centrados en el sentido social. Además, las industrias implantadas han tendido a crear insumos producidos y comprados en el exterior o en las partes más desarrolladas del Brasil, especialmente Sao Paulo. Esto ha sido así tanto con respecto a infraestructura de capital como a recursos naturales. Por consiguiente, los efectos multiplicadores indirectos en el empleo e ingresos regionales también han sido relativamente leves.

Una tercera crítica importante respecto del impacto regional de estas inversiones industriales se refiere a la distribución de proyectos dentro del noreste<sup>44</sup>. Las actividades beneficiadas no sólo han tendido a localizarse más en áreas urbanas que rurales, sino que han tendido a concentrarse en las ciudades más grandes. Por ello, hacia fines de 1971, el 24% del total de inversiones industriales financiadas por los fondos de incentivo fiscal fueron hechas en Recife y 23% en Salvador. Las cifras con respecto al total de empleos generados fueron 32% para Recife y 17% para Salvador. Una tendencia importante de los incentivos fiscales, por lo tanto, ha sido hacia un incremento en la concentración intrarregional de los ingresos. Así, los incentivos fiscales han tendido a beneficiar a las áreas de más altos ingresos (y muy probablemente, a los grupos sociales de altos ingresos) dentro del noreste, mientras que han tenido muy pequeños impactos positivos en los problemas básicos de pobreza y desempleo rural y urbano en la región.

En parte como un intento de intervenir en las inadecuaciones del esfuerzo de industrialización del noreste (particularmente con respecto a la absorción de mano de obra), y en parte como respuesta de emergencia a la sequía de 1970, se creó un programa de integración nacional (PIN) de manera de combinar los recursos abundantes del Amazonas (tierra y otros recursos naturales) con aquellos del noreste (mano de obra). El más importante instrumento y símbolo del programa es la carretera Transamazónica, que une ambas regiones, y el principal medio de atracción de población del noreste hacia el Amazonas fue una serie de proyectos planificados de colonización agrícola a lo largo de la Trán-

<sup>44</sup> Cavalcanti de Albuquerque y Cavalcanti, "Uma Avaliação..." op. cit., cuadro 17, pág. 41.

samazónica<sup>45</sup>. Dentro del noreste en el PIN se incluyeron además proyectos de riego como forma de incrementar los niveles de productividad agrícola en la región.

Hasta el presente, el esquema original de colonización ha sido abandonado en gran medida, en parte debido a los altos costos de relocalización, pero principalmente debido a lo inapropiado de los suelos y de las condiciones físicas y climáticas a lo largo de la Transamazónica para la producción agrícola. Un artículo periodístico reciente sobre la carretera misma, informaba que la Transamazónica no tiene una mantención adecuada y que grandes tramos del camino están prácticamente sin uso, especialmente durante la larga estación de las lluvias. Allí, como conclusión, se le evalúa como "un muy costoso error político"<sup>46</sup>. Otros analistas del desarrollo regional del Amazonas han argumentado que la integración nacional ha resultado en desintegración regional y que simplemente ha acelerado el proceso ya existente de transferencia de los escasos recursos de capital y humanos de la región al sureste más desarrollado<sup>47</sup>. SUDAM, como se señaló antes, ha canalizado gran parte de los fondos de incentivo fiscal a proyec-

<sup>45</sup> El programa de integración nacional se introdujo por primera vez en un plan de desarrollo nacional en el I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social publicado en septiembre de 1971. Sobre la historia y las potencialidades de proyectos de colonización en el Amazonas, véase, Tavares, Valna, P., et. al., *Colonização dirigida no Brasil: Suas Possibilidades na Região Amazônica*. IPEA/INPES, Relatório de Pesquisas 8, Rio de Janeiro, 1972. Un torrente de publicaciones sobre la Transamazónica aparecieron al poco tiempo de inaugurado el proyecto. De entre éstas se señalan las siguientes: Moraes, Fernando, Gontijo, Ricardo, y Campos, Roberto O. *Transamazônica*, Editora Brasiliense, Sao Paulo, 1970; Pereira, Osny D., *A Transamazônica: Pros e Contras, Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, 1971; Rebelo, Darino C., *Transamazônica; Integração em Marcha*, Centro de Publicações, Documentación, Ministerio de Transportes, Rio de Janeiro, 1973; y, Tamer, Alberto, *Transamazônica: Solução para 2001*. APEC Editora, Rio de Janeiro, 1970.

<sup>46</sup> "Transamazônica Ainda não é Estrada, é só Caminho na Selva" *Jornal do Brasil*, julio 13, 1975, p. 27. Sobre lo inapropiado del Amazonas para los asentamientos agrícolas, véanse los siguientes artículos periodísticos, "Solos da Amazonia revelam-se pouco férteis e colonização pode mudar", *Jornal do Brasil*, marzo 3, 1974, "Amazonia: a Terra e Pobre", *Optima*, marzo 10, 1974, y "Amazonia: Ocupação por Via das Duvidas", *Veja*, marzo 13, 1974.

<sup>47</sup> Por ejemplo, NAE/FIPAM, *A Amazonia no Processo de Integração Nacional*, Universidad Federal de Pará, Belem, 1974 y Mendes, Armando, *A Invenção da Amazonia*. Universidad Federal de Pará, Belem, 1974.

tos de agricultura y de empastadas, fundamentalmente en estas últimas, los que han tendido a beneficiar a los grandes terratenientes, muchos de los cuales son corporaciones con base en Sao Paulo. Así, como en el caso del noreste, el elemento redistributivo presente en los programas de desarrollo regional del Amazonas es muy pequeño, si es que efectivamente existe.

Para sintetizar, si bien es imposible determinar con precisión cuáles han sido los efectos de los esfuerzos gubernamentales de desarrollo regional en términos de la distribución de ingreso interregional e intrarregional, es evidente que estos efectos no han sido muy positivos. Cuando más —como han concluido Roberto Cavalcanti de Albuquerque y Clovis Cavalcanti— “el desarrollo brasileño (desde 1947) ha conseguido detener y, hasta cierto punto, invertir, la tendencia hacia el agravamiento de las desigualdades regionales, pero no ha sido capaz de atenuarlas en forma suficiente como para que la situación (presente) se compare favorablemente con la que prevalecía antes de la Segunda Guerra Mundial”<sup>48</sup>. En cualquier caso, está claro que la actividad económica (producción y empleo), la población (especialmente la urbana) y el ingreso se han vuelto progresivamente más concentrados dentro de cada región censal y, muy aparentemente, también entre las regiones a partir de comienzos de la década del sesenta. La posición relativa de la región de más bajos ingresos, el Noreste, ha declinado

claramente a pesar del continuo flujo de emigrantes hacia áreas más desarrolladas y de los programas gubernamentales de desarrollo regional.

Es también altamente posible que esta tendencia hacia la concentración espacial del desarrollo económico sea simultáneamente causa y efecto de las altas tasas de crecimiento económico, especialmente industrial, que ha caracterizado al Brasil durante la mayor parte de la última década. A pesar de que el desarrollo regional y la reducción de los desequilibrios espaciales del ingreso permanecen como objetivos declarados de la política de desarrollo nacional, como en el caso de la distribución del ingreso personal, éstos son contingentes con la mantención del crecimiento rápido del producto<sup>49</sup>. Bajo estas circunstancias, es improbable que se dé una redistribución significativa del ingreso, tanto en términos espaciales como personales, en el corto plazo o aún en el mediano plazo. En el estado actual de su desarrollo, la concentración está altamente asociada con el crecimiento económico del Brasil. Cualquiera sea el mecanismo en juego (dado que lo explorado en este artículo son más los síntomas que las causas subyacentes del proceso de concentración espacial de los recursos), es probable que el núcleo de la economía espacial continuará cosechando el grueso de los beneficios del crecimiento rápido, sea que ocurra a expensas o no de la periferia.

<sup>48</sup> Cavalcanti de Albuquerque, Roberto y Cavalcanti, Clovis, “Diagnóstico das Desigualdades de Renda no Brasil”, Seminario sobre Desarrollo Regional, Brasil-Comunidad Económica Europea, octubre 1972, Ref. 1/3, p. 21.

<sup>49</sup> *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*, septiembre de 1974. Uno de los objetivos propuestos por el plan es “implementar una política de mejoramiento de la distribución personal y regional del ingreso simultáneamente con el crecimiento económico” (el énfasis es del autor), pág. 21.

