

PLANIFICACIÓN REGIONAL Y URBANA EN AMÉRICA LATINA

Primer Seminario Internacional, celebrado en Viña del Mar (Chile), del 17 al 22 de abril de 1972, bajo el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)





siglo veintiuno editores, sa

GABRIEL MANCERA 65, MEXICO 12, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, sa

EMILIO RUBÍN 7, MADRID 33, ESPAÑA

siglo veintiuno argentina editores, sa

AV. CORDOBA 2064, BUENOS AIRES, ARGENTINA

edición al cuidado de martí soler
portada de richard harte

primera edición, 1974

© siglo xxi editores, s. a.

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico
printed and made in mexico

ÍNDICE

PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO	XV
PRESENTACIÓN	1

PRIMERA PARTE / LOS TRABAJOS

INDUSTRIALIZACIÓN, URBANIZACIÓN, POLARIZACIÓN: HACIA UN ENFOQUE UNIFICADO, <i>por</i> SERGIO BOISIER	7 ✓
A. Introducción	7
B. Hacia una nueva estrategia: INDUPOL	18
1. Identificación de actividades industriales, 20; 2. Identificación del sistema urbano, 22; 3. Identificación de los procesos "deslocalizables", 23; 4. Análisis y evaluación de las ventajas comparativas de los componentes urbanos, 25; 5. Asignación de procesos industriales a los componentes urbanos, 25; 6. Selección de acciones sistematizadoras, 26; 7. Selección de acciones "internalizantes", 28; 8. Programación física y financiera, 31; 9. Control y evaluación de la estrategia, 32	
C. Conclusiones	33
D. Bibliografía	37
HACIA UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA DE LOS POLOS DE DESARROLLO, <i>por</i> JOSÉ LUIS CORAGGIO	39 ✓
URBANIZACIÓN Y DESARROLLO: LA INTEGRACIÓN DE LAS CONCENTRACIONES SECTORIALES Y LAS AGLOMERACIONES GEOGRÁFICAS, <i>por</i> JOSÉ RAMÓN LASUÉN	59 ✓
A. Urbanización y desarrollo: un marco para su análisis	61
B. Concentraciones sectoriales	66
C. Aglomeraciones geográficas	71
D. Concentraciones sectoriales y aglomeraciones geográficas	79
E. Conclusiones	90
UNA APROXIMACIÓN A LA PLANIFICACIÓN REGIONAL A LARGO PLAZO, <i>por</i> J. R. LASUÉN, J. VERGARA, M. BELTRÁN, R. RUBIO y R. KELLER	96 ✓
A. Un nuevo enfoque del problema de la planeación regional: justificación teórica	96
1. Condiciones internas de la planificación regional, 98; 2. Condiciones externas de la planificación regional, 98; 3. Base metodológica de la planificación, 99	
B. Procedimiento para la formulación de objetivos e instrumentos	101
1. Objetivos e instrumentos alternativos, 103; 2. El problema de las preferencias colectivas, 105; 3. El método de encuestas, 106	

c.	Método para determinar los objetivos e instrumentos idóneos	108
	1. Tipos de problemas, 109; 2. Variables cuantificables: análisis de objetivos, 110; 3. Representación de instrumentos, 112	
d.	Evaluación y selección de instrumentos	113
	LA MOVILIDAD ESPACIAL DE RECURSOS EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, <i>por</i> CARLOS A. DE MATTOS	118
a.	La movilidad de recursos de capital y de recursos humanos en una economía de mercado	119
b.	Algunas consecuencias del proceso de concentración	126
c.	La movilización de recursos como instrumento de la planificación regional	129
	CAMBIOS ESTRATÉGICOS EN LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO: ALGUNAS CUESTIONES DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA PERUANA, <i>por</i> HENRI MÉOT Y SERGIO DOMICELJ	133
i.	Algunas cuestiones derivadas de la experiencia peruana	134
	1. Redistribución territorial de la población, 135; 2. Orientación y control de las migraciones, 136; 3. Desarrollo rural integral e integrado, 136; 4. Sistemas de ciudades, 137; 5. Metrópolis, 137; 6. Centros nuevos, 138	
ii.	Cambios fundamentales en la ocupación del espacio en Perú	139
a.	La situación actual y los fundamentos estratégicos	139
	1. Los desequilibrios socioeconómicos en el territorio, 140; 2. La estrategia territorial, 150	
b.	Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio	152
	1. Consecuencias de las opciones estratégicas, 152; 2. Metodologías utilizadas, 155; 3. Los resultados, 162	
c.	Futuras estrategias regionales	174
	1. Estrategia para las migraciones, 174; 2. Estrategias para el desarrollo urbano, 175	
	Anexo	181
	MODO DE PRODUCCIÓN, REGIONALIZACIÓN Y RELACIONES URBANO-RURALES EN AMÉRICA LATINA, <i>por</i> MIGUEL MORALES y LICIO PARISI	203
a.	El nivel teórico	208
	1. Lo urbano-rural; ciudad-campo, 208; 2. Modo de producción, formación social y proceso de regionalización, 215; 3. El proceso de regionalización en Chile y Brasil (siglos XIX y XX), 218	
b.	Algunos antecedentes sobre la planificación en Chile y en Brasil. Su relación con los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural	229
	1. La planificación en Chile y en Brasil durante los siglos XIX y XX, 230; 2. La planificación y los requerimientos teóricos mínimos, 233; 3. La insuficiencia de los programas "sectoriales", 234; 4. La territorialización de las intervenciones, 235	

c. El nivel prospectivo. Enunciados preliminares	237
LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA, <i>por</i> EDUARDO NEIRA ALVA	239 ✓
A. La experiencia latinoamericana	239
1. Intentos de regionalización, 240; 2. Creación de autoridades regionales, 241; 3. Creación de mecanismos de transferencia, 242; 4. Creación de polos de crecimiento, 243; 5. Desarrollo de áreas metropolitanas, 245	
B. Observaciones y supuestos empíricos y teóricos	246
1. Desarrollo regional espontáneo, 247; 2. La acción del centro, 248; 3. La respuesta de la periferia, 249	
LOS POLOS DE DESARROLLO COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, <i>por</i> FERNANDO PEDRÃO	255 ✓
A. Elementos del proceso contemporáneo de concentración geográfica del desarrollo	255
1. La distribución regional, función del patrón histórico del desarrollo, 255; 2. La concentración geográfica y el gasto en infraestructura, 257; 3. Concentración económica territorial y demanda de factores, 258	
B. Características actuales de la polarización en América Latina	260
C. La polarización como fenómeno espontáneo y como instrumento de política	262
1. Polos, tasas de crecimiento y uso de factores, 262; 2. Polarización, red urbana y planificación, 265	
D. Alcance y limitaciones de la polarización como instrumento de política	267
E. Conclusiones	269
CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN ESPACIAL EN AMÉRICA LATINA, <i>por</i> ALEJANDRO R. ROFMAN	271 ✓
A. La industrialización dependiente y la empresa multinacional	271
B. Comportamiento de la empresa multinacional en América Latina	275
C. El comportamiento de la empresa multinacional desde el punto de vista de su localización	281
1. Separación espacial de las distintas unidades constitutivas de la empresa, 283; 2. Cambios en la demanda de fuerza de trabajo, 285; 3. Comportamiento tipo "enclave" de las grandes empresas extranjeras, 287	
D. La estructura regional resultante: caracteres del fenómeno de la concentración espacial. Perspectivas	289
HACIA UN ENFOQUE MÁS INTEGRADO DE LOS PROBLEMAS Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA, <i>por</i> RUBÉN D. UTRIA	301 ✓
A. Principales problemas del desarrollo en América Latina	302
1. Las disparidades en la ocupación del territorio, 302; 2. Los desajustes en las relaciones interregionales, 303; 3. Efectos adversos del patrón de desarrollo	

sobre los asentamientos humanos, 305; 4. Desajustes de la estructura espacial y ruptura del equilibrio ecológico, 310; 5. Limitaciones de los enfoques y estrategias ensayadas, 311

- B. Hacia un enfoque más integrado del desarrollo regional en América Latina** 313
1. Los ingredientes claves del desarrollo regional, 313; 2. El papel clave de los recursos humanos, 316; 3. Los objetivos específicos del desarrollo regional, 317

SEGUNDA PARTE / LOS DEBATES

INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO 323

Grupo I: Los polos de desarrollo 323

- A. Introducción 323
- B. Resumen de los debates 324
- C. Aportaciones individuales 327

1. Desarrollo, relaciones sociales y polarización, 327; 2. La perspectiva social e histórica en la evaluación de la teoría de los polos, 329; 3. El contenido ideológico de la teoría de la polarización, 330; 4. La teoría de los polos en relación con la política de inversión en América Latina, 331; 5. La teoría de los polos como instrumento de reestructuración de los sistemas urbanos en América Latina, 334; 6. Aspectos intersectoriales, industrialización y urbanización en el marco de la teoría de los polos, 336; 7. Diferenciación de los países de América Latina con relación a la teoría de los polos, 337; 8. Bienestar social y problemas de empleo en los centros urbanos con referencia a las inversiones en polos de crecimiento, 339

Grupo II: El desarrollo rural-urbano 341

A. Desarrollo rural 341

1. Conflictos nacionales y regionales, 341; 2. Ingreso, 341; 3. Empleo rural, 341; 4. Transformación rural, 342

B. Planificación regional 342

1. Fundamentos actuales, 342; 2. Conclusiones y recomendaciones, 342

C. Ocupación del territorio y desarrollo urbano 343

1. Fundamentos actuales, 343; 2. Conclusiones, 343; 3. Recomendaciones, 344

D. Diálogo técnico-político 345

SELECCIÓN DE COMENTARIOS Y DISCUSIONES 347

En torno a las desigualdades regionales en Europa y en América Latina, 347; El nuevo proceso de desarrollo en Chile, 349; Ideología y técnica en la teoría de los polos y distinción entre polo y centro, 352; El empresario latinoamericano y el desarrollo industrial, 353; Defensa de la teoría de los polos como instrumento de planificación regional, 356; La teoría de los polos debe tener en cuenta el desarrollo nacional, 358; Lo válido de la teoría de Perroux es la parte técnica, no la ideológica, 360; Los polos y la política de desarrollo, 363; Contradicción entre las políticas regionales explícitas y las implícitas, 365; Las nuevas ciudades y el fortalecimiento de las ciudades intermedias, 366; Política de inversión y polos de desarrollo, 369; Sobre la creación de ciudades nuevas, 371; Los aspectos ideo-

lógico y técnico en la teoría de los polos, 373; Convergencia de opiniones, 373; Los aspectos descriptivo y normativo de la teoría de los polos, 374; Tendencia a la autonomía y tendencia a la dependencia, 375; Polarización multinacional en Centroamérica, 376; Tendencia a la centralización del poder de decisión y de las empresas multinacionales, 376; Empresas multinacionales y empresas nacionales estatales, 379; Las empresas multinacionales parecen haber llegado a un límite de expansión, 380; La teoría de los polos como instrumento de planificación regional, 381; Realismo de los planes de desarrollo en América Latina, 385; Utilidad de la teoría de los polos desde un punto de vista funcional, no empírico, 385; Necesidad de nueva información para la planificación regional, 387; Información y conflicto de objetivos, 388; Patrón monopolizador y esquema de polos, 392; Necesidad de un enfoque multidisciplinario de la planificación regional, 394; Planificación urbana y planificación rural: su vinculación, 394; Escepticismo frente a la teoría de los polos, 395; Justificación de la planeación regional, 396; Temas que tener en cuenta en un nuevo sistema de valores en América Latina, 397; Necesidad de un concepto global de desarrollo, 398; Transformación rural, 401; Teoría y práctica de la planificación regional, 402

EL ILPES Y LA PLANIFICACIÓN REGIONAL, *por* RAÚL PREBISCH

404 ✓



El Seminario sobre Planificación Regional y Urbana cuyos resultados se publican en la presente obra fue organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de las Naciones Unidas, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), filial este último del Instituto de Investigaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung, con sede en Bonn (República Federal de Alemania). Lo dirigieron Fernando Pedrão, asesor jefe del Programa de Desarrollo Regional y Urbano del ILPES, y Karl-Heinz Stanzick, director del ILDIS.

Las opiniones expresadas en las páginas de este libro son de la responsabilidad personal de sus respectivos autores. De ahí que no comprometan a las instituciones a las que están profesionalmente adscritos ni a las que patrocinaron el Seminario.



PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO

- Warwick Armstrong (Centro de Desarrollo Urbano y Regional, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile).
- Sergio Boisier (Oficina CEPAL/ILPES, Río de Janeiro, Brasil).
- Ricardo Cibotti (director del Programa de Capacitación, ILPES, Santiago de Chile).
- Eric Cohen (Settlement Study Centre, Rehovot, Israel).
- Harry James Cole (Banco Nacional da Habitação, Río de Janeiro, Brasil).
- José Luis Coraggio (director del Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina).
- Tse Chun Chang (director adjunto del Centre for Developing Planning Projections and Policies, Naciones Unidas, Nueva York).
- Sergio Domicelj (asesor regional de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile).
- John Dyckman (Department of City and Regional Planning, Universidad de California, Berkeley, Estados Unidos).
- Günther Esters (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Friedrich Ebert, Bonn, República Federal de Alemania).
- Francisco Ferreira (asesor regional de las Naciones Unidas, División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago de Chile).
- Ralph Gackenhaimer (Department of City and Regional Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos).
- Guillermo Geisse (director del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, Santiago de Chile).
- Benjamín Hopenhayn (director del Programa de Proyectos, ILPES, Santiago de Chile).
- Antoni Rafal Kuklinski (director del Programa de Desarrollo Regional, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, Suiza).
- José Ramón Lasuén (decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España).
- Hernán Latorre (Oficina de Planificación Nacional, Santiago de Chile).
- Louis Lefeber (Departamento de Economía, Brandeis University, Waltham, Massachusetts, Estados Unidos).
- William Mann, Jr. (División de Planificación Urbana, Oficina de Ingeniería, Agencia para el Desarrollo Internacional Departamento de Estado, Washington, D. C., Estados Unidos).
- Esteban Marinovic (Oficina de Planificación Nacional, Santiago de Chile).
- Gonzalo Martner (ministro-director de la Oficina de Planificación Nacional, Santiago de Chile).

- Carlos A. de Mattos (Programa de Capacitación, ILPES, Santiago de Chile).
- Henry Méot (asesor regional de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago de Chile).
- Miguel Morales (investigador del Departamento de Estudios y Planificación Urbano-Regionales, Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago de Chile).
- Eduardo Neira Alva (Conselho de Desenvolvimento do Reconcavo, Salvador, Bahía, Brasil; consultor del Banco Interamericano de Desarrollo).
- Walter Nocker (agregado social de la República Federal de Alemania, Santiago de Chile).
- Licio Parisi (investigador del Departamento de Estudios y Planificación Urbano-Regionales, Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago de Chile).
- Fernando Pedrão (asesor jefe del Programa de Desarrollo Regional y Urbano, ILPES, Santiago de Chile).
- Raúl Prebisch (director general del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile).
- Alejandro Rofman (director del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina).
- Alberto Rossi (Programa Interamericano de Planeamiento Urbano y Regional, Proyecto 205, Organización de los Estados Americanos, Lima, Perú).
- Karl-Heinz Stanzick (director del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Santiago de Chile).
- Rainer Thoss (Universidad de Münster, República Federal de Alemania).
- Rubén D. Utría (asesor regional de las Naciones Unidas, División de Asuntos Sociales, Santiago de Chile).

PRESENTACIÓN

A comienzos de 1970, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) inició un programa de investigaciones acerca de los problemas regionales y urbanos del desarrollo, tratados en escala nacional. Originariamente, el programa comprendía dos tipos de actividad: una investigación sobre los rasgos básicos de las desigualdades económicas regionales en los países latinoamericanos y sobre el estado actual de la planificación regional; y una serie de investigaciones aplicadas, por realizarse en países latinoamericanos. En la primera etapa de los trabajos se revisarían las principales teorías elaboradas sobre el tema, y cuya aplicabilidad ha sido objeto de opiniones controvertidas, en un conjunto de ensayos que presentasen en forma resumida las hipótesis interpretativas de los procesos de desarrollo que han tenido lugar en esta parte del mundo, así como una interpretación de sus efectos sobre la reducción o el agravamiento de desequilibrios entre regiones de un mismo país.

Tales ensayos en realidad serían un resultado secundario de la investigación sobre los aspectos contemporáneos de las desigualdades regionales que pueden asociarse, por ejemplo, a la forma como se ha llevado a cabo la sustitución de importaciones y a las formas de dependencia económica entre países. La selección de hipótesis —que indirectamente configuran el conjunto temático central del trabajo— y de metodologías tendría que hacerse a la par de una revisión del material que se ha producido en América Latina durante los últimos años, y que muestra claramente las tendencias del pensamiento académico latinoamericano sobre la materia. Sin lugar a dudas, la pertinencia y la representatividad del análisis y de la planificación regional para el desarrollo de los países latinoamericanos tendría que lograrse por el empleo de las técnicas de análisis actualmente disponibles para tratar de resolver los problemas del desarrollo que se consideran prioritarios. La selección de temas indirectamente reflejaría una interpretación del proceso de desarrollo e indicaría cuáles instrumentos de análisis serían los más adecuados en la etapa actual de investigación y de planificación.

Se pensó organizar a continuación una reunión de expertos, latinoamericanos y de otras regiones, con el propósito de obtener sus impresiones sobre el conjunto temático elegido en un debate informal. De este modo se esperaba recoger un acervo de opiniones que, incluso por sus divergencias, fuese representativo de las principales corrientes de pensamiento vigentes sobre la materia y que, por su sentido crítico, fuese de utilidad para la organización de los propuestos estudios regionales de las economías de países latinoamericanos.

La presente obra es un resultado parcial del Seminario organizado, a partir de estos antecedentes, en estrecha colaboración con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y refleja los dos temas básicos de la planificación regional discutidos en los días actuales: la aplicabilidad de la teoría de los polos de desarrollo a la planificación regional en América Latina y la integración entre los análisis y las políticas elaborados para los ámbitos rural y urbano en el mismo marco. Es importante señalar que en ambos casos la discusión tomó la forma de un debate sobre la fundamentación de las teorías correspondientes, para situarlas en función de dos categorías principales: su relación con determinadas circunstancias históricas e institucionales, en cuyo marco se desarrollaron, y su solidez como cuerpo teórico. Indirectamente, esta tendencia de los debates puso de relieve una insatisfacción general respecto al estado actual de maduración de la teoría de los polos de desarrollo y algunas dudas fundamentales frente a la posibilidad de su aplicación general. En el caso de la integración entre los aspectos urbanos y rurales del gran problema regional, por el contrario, se coincidió, aunque fuera sólo parcialmente, en apoyar los esfuerzos de análisis tendientes a lograr resultados concretos en la combinación del plano regional propiamente dicho —entendido como el de la región en su conjunto— y el plano urbano —entendido como la categoría que trata con las ciudades en general.

Al lado de las coincidencias parciales aparecieron sucesivas divergencias respecto al modo como se consideraba pertinente pasar de la discusión de la congruencia entre los elementos de la teoría al examen de las formas concretas como tendría lugar su aplicación. Puede decirse que tales diferencias resultaron tanto de discrepancias doctrinarias —que se manifestaron inmediatamente en la discusión sobre la solidez de las teorías— como de divergencias en torno a las funciones específicas que eventualmente podrían cumplir dichas teorías como base para establecer políticas regionales de desarrollo.

La mayoría de los participantes manifestó una preocupación de fondo por evaluar la teoría regional, tanto por los supuestos que utiliza como por su eficacia como instrumento al servicio de la política de desarrollo económico y social. Hubo diversas críticas a la teoría de los polos, así como varios intentos por armonizar los enfoques que se presentaron en los planteamientos acerca de la integración del análisis rural con el urbano. En este segundo caso, para el que se contó con documentos especialmente preparados para el seminario, en que se analizaron casos concretos de combinación de los aspectos rurales y urbanos en esquemas de planificación regional, pudieron apreciarse diferencias de puntos de vista sobre la prioridad de objetivos para la planificación de regiones.

Todo ello contribuyó a que se ampliara el horizonte temático de las discusiones para revisar la fundamentación de los elementos de teoría examinados, antes que tratar los problemas de la mecánica de su aplicación. En este sentido, en el Seminario se repitió un hecho observado en otras reuniones afines en América Latina, a saber, una actitud de crítica

y de búsqueda de los valores últimos de las teorías que ha superado claramente el mero deseo de dominarlas. Tal actitud, sobra decirlo, tampoco puede afirmarse por sí sola, sin la preocupación científica por la calidad técnica con que se tratan los problemas. Detrás de muchas de las afirmaciones aflora un genuino interés por la simplicidad de conceptos y de instrumentos, asociada a una clara visión de los valores humanos y sociales a los cuales supuestamente la teoría debe servir. Así, en el fondo, esta forma de crítica histórico-institucional de la técnica abstracta constituye un enfoque netamente definido de cómo situar la técnica en el marco de las sociedades en que se la pretende usar.

A pesar de que, lamentablemente, se perdió una parte muy importante de las grabaciones de los debates, el conjunto de los trabajos presentados, los resúmenes finales de las comisiones y los fragmentos de las discusiones fueron suficientes para componer un cuadro coherente de lo que se trató y, por lo tanto, para transmitir una imagen aproximada de las líneas de pensamiento que se manifestaron. En conjunto, el Seminario reveló diversos ángulos de los temas tratados que a la postre resultaron muy útiles para programar los estudios regionales de países. Esperamos que su publicación pueda servir también de punto de referencia a otros investigadores preocupados con los mismos temas.



PRIMERA PARTE

LOS TRABAJOS

INDUSTRIALIZACIÓN, URBANIZACIÓN, POLARIZACIÓN: HACIA UN ENFOQUE UNIFICADO

SERGIO BOISIER

Es ésta una época bastante extraña, por cierto, pero los hombres pueden interpretar las cosas a su manera, en sentido contrario al de las cosas mismas...

W. Shakespeare, *Julio César*, Acto I

A. INTRODUCCIÓN

"Nuestro mundo moderno es un mundo de promedios", escribía en una oportunidad un destacado especialista en economía regional (Stöhr, 1964), para referirse al hecho de que el examen de los guarismos corrientes utilizados en la descripción y el análisis macroeconómico diario escondía precisamente la disímil conducta *territorial* de no pocos fenómenos socioeconómicos. Efectivamente, los promedios constituyen elementos de juicio bastante pobres cuando las respectivas distribuciones de variables guardan poca similitud con la distribución normal, y ésa es precisamente la situación que prevalece en la mayoría de las economías en desarrollo. Aun cuando las medidas de centralidad se acompañan de medidas de dispersión, desde un punto de vista territorial el resultado sigue siendo poco eficiente estadísticamente, toda vez que la dispersión se encuentra referida a áreas geográficas más o menos arbitrarias.

En el transcurso de los últimos años, y particularmente durante el último decenio, hemos sido testigos de una creciente toma de conciencia en el campo de la política, en el campo de la economía y en el campo académico acerca de la verdad encerrada en la frase citada. Hoy día, ningún gobierno, cualquiera que sea su orientación política, se da por satisfecho con proclamar altas tasas *globales* de crecimiento económico, si éstas no van acompañadas de considerables adelantos en la distribución de los beneficios socioeconómicos. En no pocos países se observa que el objetivo *distributivo* precede políticamente al tradicional objetivo de *crecimiento* (en América Latina, esta situación se ha manifestado cada vez que surge un gobierno, militar o civil, de tendencias izquierdistas). En verdad, tal parece que vivimos bajo la égida de un "renacimiento del neoclasicismo", oposición dialéctica a la época previa de "renacimiento de la economía política", como llamó acertadamente un inteligente economista latinoamericano al decenio de los años 50 en relación con la preocupación intelectual predominante en América Latina, por los aspectos de crecimiento y cambios estructurales (Sunkel, 1962).

Esta creciente preocupación por el problema de distribución se mani-

fiesta no sólo a través de los tradicionales enfoques personales, funcionales o sectoriales. La nueva dimensión del problema de distribución es una dimensión *territorial*, como se destaca, por ejemplo, en un estudio relativamente reciente de CEPAL para algunos países de América Latina (CEPAL, ONU, 1970). En función de la dimensión territorial del problema distributivo se plantean nuevos esquemas de desarrollo y de planificación, que dan lugar a un nuevo nivel de acción y decisión: *el nivel regional*. Así, el desarrollo regional, en especial cuando se entiende como un esfuerzo *nacional* ("situación N° 1", Kuklinski, 1967), ha comenzado a perfilarse como una de las tareas prioritarias de cualquier gobierno, particularmente en países en desarrollo que han superado la etapa preindustrial y en los cuales, por tanto, comienzan a aparecer las condiciones políticas que permiten un esfuerzo de desarrollo regional de alcance nacional.

Es claro, sin embargo, que el problema de distribución a lo largo de una línea de acción territorial no agota la explicación de los diversos intentos de desarrollo regional existentes hoy en todo el mundo. Las consideraciones geopolíticas, tan frecuentes en América Latina, la incorporación a la economía nacional de territorios y recursos no explotados, la creación de determinadas imágenes psicológicas, la expansión de los mercados internos, la necesidad de aumentar la participación popular en los procesos políticos, son otras tantas razones que contribuyen —en cada caso— a explicar la existencia y proliferación de planes nacionales de desarrollo regional.

Casi sin excepción, estos planes nacionales de desarrollo regional están concebidos de acuerdo con un patrón en el que es fácil reconocer distintos aspectos de la teoría del desarrollo polarizado, cuya concepción y *mise en scène* se debe principalmente a la escuela francesa de economía espacial orientada por Perroux. Así, es válido suponer, en principio, que la mayoría de los planes regionales (nacionales) tienen un sesgo explícito o implícito a favor de un crecimiento geográficamente desequilibrado que se basa principalmente en el crecimiento industrial.

Tal vez convendría resumir una vez más la teoría del desarrollo polarizado, mas pensamos que una nueva revisión crítica de la teoría tal vez sólo crearía confusiones. Por ello preferimos remitir al lector a los siguientes autores "clásicos": Perroux (Perroux, 1950, 1955, 1962, 1967), Boudeville (Boudeville, 1955, 1960, 1966), Paelinck (Paelinck, 1963), Friedmann (Friedmann, 1966, 1967, 1969), Hansen (Hansen, 1967), y Lasuén (Lasuén, 1969), entre otros. Exposiciones críticas de la teoría se encuentran en los trabajos de Hansen (Hansen, 1967), Blaug (Blaug, 1964) y Friedmann (Friedmann, 1969) principalmente. Hermansen (Hermansen, 1969), preparó una síntesis excelente del estado actual de la teoría, de sus debilidades y de sus potencialidades.

Desde un punto de vista más empírico, existen diversos trabajos que dan cuenta de las experiencias de desarrollo polarizado en algunas partes del mundo. Hay que destacar los trabajos de Gokhman y Karpov (Gokhman, Karpov, 1970), Zaremba (Zaremba, 1970) y Regulski (Regulski,

ki, 1970) sobre las aplicaciones y limitaciones de los conceptos de polarización en economías socialistas. Otros trabajos de naturaleza más o menos empírica describen experiencias en economías mixtas con distinto grado de desarrollo, entre ellos los estudios de Bernard sobre Bulgaria y Francia (Bernard, 1970), Boisier sobre Bolivia, Chile y Perú (Boisier, 1971), De Andrade sobre el Noreste de Brasil (De Andrade, 1970), Pióro sobre Tanzania (Pióro, 1972), Gruchman sobre Libia (Gruchman, 1972) y Misra sobre la India (Misra, 1972). El Instituto para la Investigación del Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISD) está auspiciando, además, estudios en Canadá, Suecia, Estados Unidos y otros países.

Esta lista —que se podría ampliar considerablemente— es un pálido reflejo del interés permanente y creciente que han suscitado las ideas originales de Perroux, debido principalmente a su relación con la política económica. Aparte de su importancia para las estrategias de desarrollo, las ideas de Perroux se aplican en un intento de construir una *teoría* general del desarrollo regional y en estudios de carácter histórico como hipótesis de trabajo (Kuklinski, 1972).

Varios autores concuerdan en que las ideas de Perroux —que en su época representaron un rompimiento con las concepciones casselianas de equilibrio estacionario— contienen una apreciable potencialidad analítica y normativa digna de explorarse particularmente con vistas a su aplicación en las economías en desarrollo. El hecho mismo de que las normas de política que emanan de la teoría (no siempre en forma clara, sin embargo) *del* desarrollo polarizado se utilicen en países con muy distintos sistemas institucionales y con muy variados niveles de desarrollo habla por sí solo del grado de universalidad que en principio se confiere al concepto de polo y al concepto de desarrollo polarizado.

Sin embargo, no parece discutirse la necesidad de una revisión, ampliación y adecuación de la teoría. En particular, hace falta determinar el papel que puede desempeñar una estrategia de desarrollo polarizado frente a situaciones que reflejan diversos grados de madurez económica e integración espacial. Tenemos la impresión de que los especialistas han tendido, en cierta manera, a agruparse en dos bandos: los que ven en una estrategia de desarrollo polarizado *la* respuesta a los problemas de desarrollo regional, y aquellos que se sienten tentados a negarle cualquier validez general a la teoría. Creemos que sería útil reconocer que una estrategia de desarrollo polarizado, como instrumento de planificación, tiene un papel distinto, e incluso, se la debe entender de manera distinta con relación a los problemas regionales de una economía madura y con relación a los de una economía en vías de desarrollo.

A esta necesidad de revisión, adecuación y discusión positiva de la teoría obedece, en parte, el ambicioso proyecto del Instituto de Investigaciones del Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISD) y de la Universidad Autónoma de Madrid, que se ha venido desarrollando en los últimos años y cuyo propósito es realizar un análisis transversal mundial sobre la base de un gran número de casos. Tal estudio permitirá juzgar

la validez y eficiencia política de la teoría frente a una variedad de situaciones nacionales.

Dentro de esta perspectiva se ubica el presente trabajo, en el que nos proponemos presentar un nuevo enfoque de los aspectos políticos de una estrategia de desarrollo polarizado, particularmente cuando se la considera como un instrumento de modernización espacial.

Las ideas por desarrollar derivan, en un doble sentido, del trabajo ya mencionado del Instituto de Investigaciones del Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISD). Por un lado, la estrategia de desarrollo polarizado que presentaremos significa un esfuerzo de concreción frente a ciertas ideas expuestas en una investigación previa sobre hipótesis y políticas de polarización en América Latina, preparada por el autor a solicitud de UNRISD (Boisier, 1971). Por otro lado, nuestro trabajo deriva en buena medida del clima internacional de discusión generado por el trabajo de UNRISD sobre esta materia, materializado en el libro *Growth poles and growth centres in regional planning*, que fue editado por Kuklinski y publicado por Mouton (Kuklinski, 1972). Se trata, en cierto modo, de una apertura —tal vez heterodoxa— con respecto al tipo de razonamiento que parece guiar a la mayoría de las contribuciones que aparecen en el libro citado, a los que haremos una breve referencia.

La investigación sobre la naturaleza de las hipótesis y políticas de desarrollo polarizado en América Latina incluyó el análisis de la situación prevaleciente en tres países: Bolivia, Chile y Perú, previéndose la posibilidad de una extensión posterior del estudio para cubrir todo el Continente. De una manera genérica, el estudio trató de evaluar las estrategias de desarrollo polarizado mediante su confrontación con un marco teórico previamente definido; paralelamente, incluyó una serie de recomendaciones tanto nacionales como supranacionales.

Las conclusiones generales del estudio tienden a destacar el escaso resultado concreto que cabe atribuir en los tres países al uso de estrategias de desarrollo polarizado. Cuando se observa un esfuerzo destacado por crear uno o más polos alternativos de desarrollo (como por ejemplo en Concepción, Chile), se observa el predominio de los efectos *centrípetos* de la polarización frente a una débil manifestación de los efectos *centrifugos*.

Como consecuencia, el resultado visible de algunas estrategias de desarrollo polarizado en el Continente ha sido la creación de verdaderos "polos de subdesarrollo", para adoptar una expresión de un geógrafo francés (Lacoste, 1964). En esos "polos de subdesarrollo" se observa ciertamente un crecimiento industrial, pero también el agudizamiento de las contradicciones centro-periferia en el área polarizada.

Este hecho, producto *extrínseco* de la teoría, ha llevado a un número creciente de especialistas en desarrollo regional a sostener que una estrategia de desarrollo polarizado está lejos de constituir una respuesta satisfactoria a la necesidad de un crecimiento más armónico de los países en desarrollo y que dicha estrategia no sería otra cosa que una versión más

modesta y a escala interna, de las relaciones de dominación y dependencia existentes en el escenario mundial.

Tal posición, que por cierta evidencia empírica parece legítima, no llega sin embargo a plantear una alternativa política clara en términos de una estrategia de desarrollo regional. En parte, nuestro propósito es llenar el vacío existente entre la interpretación ortodoxa de la teoría, apta quizá para países con un adecuado grado de integración espacial, y la negación rotunda de su validez en países en desarrollo, cosa que, de todos modos, está lejos de haber sido demostrada.

En el estudio comentado, las posibles causas de la situación aquí descrita se inducen a partir de los siguientes hechos:

i] aun ciertas experiencias aisladas de desarrollo polarizado (para no mencionar las estrategias *nacionales*) son muy recientes, y el tiempo transcurrido es insuficiente para manifestar cambios en la estructura sectorial-espacial. Si bien esta observación no garantiza que el mecanismo de transmisión centro-periferia (a la Hirschman) *necesariamente* va a funcionar en algún tiempo futuro, por lo menos introduce una duda razonable con respecto a una hipótesis que tienda a negar absolutamente la posibilidad de difundir en la periferia las ganancias del centro;

ii] del análisis se desprendía la existencia de una interpretación puramente *funcional* del concepto de polo en ciertos casos, o puramente *geográfica* en otros, lo que empobrece innecesariamente la idea matriz y genera paralelamente el uso de instrumentos de política económica poco eficaces;

iii] desde un punto de vista territorial todas las estrategias de desarrollo polarizado parecen concebidas en función de determinados *puntos*, y no de *regiones*. Como consecuencia, el proceso de polarización tiende a "deslocalizarse" con respecto al *hinterland* natural del polo y los efectos de la polarización revierten sobre zonas distintas de aquellas que se quiere modernizar, con frecuencia sobre las zonas ya capitalizadas del país. Esta incapacidad para situar correctamente en el espacio geográfico el fenómeno de polarización constituye la principal causa de la frustración de tales experiencias;

iv] se destaca que, en general, las estrategias de desarrollo polarizado revelan una considerable falta de *apoyo* e *interés* durante el proceso completo. En otras palabras, la rutina en la elaboración de la estrategia se puede reducir simplificadaamente a tres etapas: a] identificación de actividades industriales más o menos motrices; b] identificación de *la* ciudad como polo potencial, y c] localización de la actividad industrial en dicha ciudad. Hecho esto, generalmente el interés oficial parece disminuir en función de una autoevaluación del "deber cumplido" y no se toman las providencias necesarias para acompañar posteriormente el proceso con el uso de instrumentos complementarios y con el aparato de control;

v] en último lugar, en los tres casos analizados se manifiesta un tratamiento o una conceptualización *no-discreta* del fenómeno de polarización. Esto lleva a identificar un número demasiado elevado de ciudades como "polos" reales o potenciales, a desconocer los problemas de *escala*

envueltos en la polarización y al uso diseminado e ineficiente de recursos.

Podríamos añadir otra posible causa del fracaso: se trata de un fenómeno de *disfuncionalismo político* de la planificación regional en general y de una estrategia de polos de crecimiento en particular.

Con relación a tal fenómeno, hay que tener presente que un esquema de planificación regional de carácter nacional e integrado es viable sólo mientras se den ciertas condiciones políticas y económicas nacionales, lo cual es válido también con respecto a una estrategia más restringida de desarrollo polarizado. Aparentemente no tiene mucho sentido hacer un esfuerzo a favor de la planificación regional en una economía preindustrial agraria ni tampoco en una economía posindustrializada de gran interdependencia interna. Del mismo modo, aun si un país se encuentra en una etapa industrial o de transición, la estrategia *nacional* de desarrollo puede permitir escasos grados de apertura espacial si lo que se persigue es un crecimiento acelerado, concentrado y volcado hacia el exterior. Dentro de ese cuadro (tal vez bien representado por Brasil al inicio del decenio actual) no hay lugar político para experimentos de tipo territorial.

Con tal perspectiva, la estrategia de desarrollo polarizado diseñada a fines de los años 60 en Bolivia, por ejemplo, es claramente disfuncional políticamente y por lo tanto irrealizable. La situación del país confiere mayor racionalidad a una elevación de la concentración geográfica en un punto, que a la relativa dispersión de ella.

Aparte de contener una evaluación crítica de las estrategias nacionales de desarrollo polarizado, el documento que comentamos incluye una proposición preliminar para *estructurar polarizadamente* una región supranacional situada en la confluencia geográfica de Bolivia, Chile y Perú. Para ello se propuso un esbozo de estrategia basada en el hecho de que en tal área es posible estructurar un verdadero *sistema urbano* altamente integrado e interdependiente, con especificación y jerarquización de funciones urbanas. Dentro de una concepción de desarrollo polarizado, tal sistema cumpliría con el papel de incluir en la región todos los efectos positivos de la polarización. Las ideas expuestas en la parte central del trabajo elaboran con mayor rigor la estrategia comentada.

La interpretación del concepto de polo referido a un *punto* determinado —que ha prevalecido en la literatura y que se observa en América Latina— parece ser adecuada cuando el concepto de polo se identifica en el espacio abstracto *funcional*, pero no cuando la noción se inserta en el espacio *geográfico*, en donde se requiere, aparentemente, una interpretación que dé contenido realista y positivo a una estrategia de polarización al tener en cuenta el *área* geográfica.

Hemos sostenido que los *puntos geográficos (centros urbanos) que tienen la capacidad de captar los efectos de la polarización para el subsistema espacial que ellos definen*, representan la traslación correcta al plano geográfico del concepto abstracto de polo. Tales puntos se denominan *centros de crecimiento*, en una definición distinta de la anotada por Hermansen para el mismo concepto (Hermansen, 1969).

De los conceptos anteriores se infiere que un centro de crecimiento es un centro urbano que contiene uno o más polos de crecimiento y que cumple además con ciertas condiciones que le permiten retener en su sistema espacial los efectos de la polarización. Esta definición, algo más completa, es similar a las definiciones ofrecidas por Boudeville (Boudeville, 1966) y Friedmann, por ejemplo (Friedmann, 1969), como se verá más adelante.

En el citado estudio proponíamos siete condiciones laterales que debían cumplir los centros urbanos para poder asumir el papel de centros de crecimiento. Conviene repetir aquí tales condiciones, toda vez que desempeñan un papel importante en la especificación de la estrategia INDUPOL :

1. Es obvio que los centros de crecimiento deben poseer industrias dominantes y dinámicas de tamaño relativamente grande, cuyo crecimiento del producto sea más acelerado que la media del sector, y que sean interdependientes, tanto técnica como económicamente.

2. Los centros de crecimiento deben ser centros urbanos con una población considerable. Por supuesto que este concepto es relativo según la situación particular de cada país, pero el tamaño del centro urbano parece ser un requisito indispensable para generar las sucesivas "ondas de innovación" asociadas al proceso de desarrollo polarizado. Además, la capacidad de atracción de un centro depende directamente de su tamaño. Ambos aspectos han sido bien estudiados por von Böventer (von Böventer, 1968) y Friedmann (Friedmann, 1967).

3. La estructura económica del subsistema espacial definido en torno al centro de crecimiento debe presentar un grado aceptable de complementariedad interna y, sobre todo, debe contener una cantidad apreciable de firmas medianas y pequeñas capaces tanto de prestar servicios a las grandes empresas como de procesar hasta el final la producción intermedia de las grandes empresas.

4. El sistema económico-espacial del centro de crecimiento, debería mostrar una propensión marginal relativamente baja al consumo de bienes importados como para reducir a un mínimo los efectos de fuga. Si el sistema no muestra por sí solo tal característica, la estrategia correspondiente debe tender al "cierre exterior" del sistema.

5. El centro de crecimiento debe estar bien ubicado en la *red* nacional (e internacional) de centros de crecimiento. Ello lo hace más permeable a la recepción de innovaciones; asimismo, facilita la transmisión y el intercambio de éstas.

6. Ésta parece ser una condición básica: en torno al centro de crecimiento debe existir un sistema urbano claramente estructurado con respecto al centro. Esta condición tiende a impedir que el polo esté bien localizado en el espacio geográfico, en tanto que el *proceso de polarización* se encuentra fuera del espacio geográfico y se manifiesta en el espacio funcional. La ausencia de esta condición suele transformar la estrategia de polarización en una verdadera estrategia de *enclaves*. En el marco latinoamericano, los casos de la ciudad de Arica en el extremo norte

de Chile de la ciudad de Santo Tomé de Guayana en Venezuela constituyen dos ejemplos sobresalientes de esta situación.

7. Finalmente, cabe destacar que la posibilidad de *adoptar* la polarización depende directamente de la existencia (en el subsistema espacial definido en torno al centro de crecimiento) de una estructura social y de un proceso de polarización, así como de la aptitud para comprender y utilizar las innovaciones. En consecuencia, la estructura social del subsistema debe estar más asociada a *valores modernos* que a valores tradicionales: en otras palabras, debe ser una estructura favorable al cambio. De igual modo, la gestión administrativa de los organismos públicos y de las empresas privadas debería reflejar esta actitud "moderna" de la sociedad.

Todo ello induce a pensar en la estrategia de polarización como un proceso *comprensivo, en gran escala y planeado*.

El carácter comprensivo de tal estrategia está dado por la necesidad de incluir los aspectos sociológicos del proceso de cambio en general, y del desarrollo polarizado en particular (Di Tella, 1969), erradicando de esta manera la orientación excesivamente *economicista y tecnológica* de la teoría del desarrollo polarizado. No cabe duda de que el proceso de modernización y cambio en una sociedad en desarrollo está mucho más vinculado a variables políticas que a variables económicas o técnicas; así, cualquier esfuerzo puramente tecnicista de desarrollo nacional o regional difícilmente tendrá éxito.

El hecho de que una estrategia efectiva de polarización sea una cuestión de *gran escala* y no una sucesión de pequeñas acciones discretas y aisladas deriva de la observación empírica; será poco frecuente encontrar establecidos subsistemas espaciales con las características descritas anteriormente. Esta observación tiene repercusión directa en el diseño de una estrategia *nacional* de polarización en países en vías de desarrollo, dados los costos implícitos; todo ello implica que en general sea preferible, al menos en corto plazo, concentrar los esfuerzos en un número reducido de subsistemas espaciales, estratégicamente localizados.

Finalmente, tal esfuerzo debe ser planeado —a la Rosenstein-Rodan—, para lo cual conviene considerar explícitamente el carácter externo e indivisible del proceso con el objeto de obtener los máximos beneficios y/o reducir los costos. Por otro lado, es claro que un esfuerzo de la magnitud necesaria sólo puede proceder del sector público de un país.

Tal como señalamos en páginas anteriores, la segunda fuente de la cual emanan en cierta medida las ideas recientemente expuestas a continuación es el conjunto de artículos sobre polarización recientemente publicados por UNRISD en un volumen titulado *Growth poles and growth centres in regional planning* (Kuklinski, ed., 1972).

De un modo general, se puede observar que la línea de razonamiento básica que aparece a lo largo de las distintas contribuciones corresponde a la manera en que el fenómeno de polarización es visto por especialistas pertenecientes a sociedades más o menos industrializadas, en las cuales los problemas regionales y por supuesto las soluciones a tales problemas

difieren de la situación que se observa en economías menos desarrolladas. Esta línea de razonamiento básica tiende a subrayar el aspecto *funcional* de una estrategia de polarización partiendo de la hipótesis implícita de que los efectos de difusión territorial de la polarización estarían relativamente garantizados a través de la estructura espacial y urbana ya existente.

Esta posición —legítima en muchos casos— parece poco realista y poco eficiente cuando se la trata de transformar en una estrategia de polarización en economías en desarrollo.

En el volumen citado, el artículo de Thomas, "The regional problem, structural change and growth pole theory", refleja mejor que ningún otro esta tendencia a acentuar los aspectos funcionales de la teoría del crecimiento polarizado. No se trata de un enfoque erróneo; pero sí es *parcial* cuando la teoría del crecimiento polarizado se considera como una fuente de decisiones económico-políticas que se han de aplicar en la modernización espacial y sectorial de economías en desarrollo.

Si se acepta este enfoque "parcial" sería difícil rebatir o discutir siquiera alguna parte del trabajo de Thomas. Es indudable que la teoría de los polos de desarrollo necesita una profundización considerable —aun en sus aspectos puramente funcionales— si se piensa utilizarla como base de decisiones políticas. Desde tal punto de vista hay que concordar con el autor en la necesidad de expandir algunos estudios, en particular los que vinculan la teoría de la polarización con aspectos behaviorísticos, innovaciones, cambio tecnológico y productividad y organización industrial.

Es interesante resaltar que el propio autor se propone discutir dos aspectos deficientes de la teoría de la polarización, esto es, la falta de conocimiento con relación a los procesos de crecimiento y cambio estructural dentro de los polos de crecimiento y a través del tiempo, y la escasez de información acerca de la naturaleza y el significado de los componentes espaciales del crecimiento. Sin embargo, los aspectos espaciales de la teoría de los polos de crecimiento se tratan en definitiva con un enfoque puramente *industrial* en el que se destacan los aspectos de localización, organización, desarrollo de las corporaciones, nexos interindustriales y viabilidad de plantas industriales en polos de crecimiento. Poco se dice acerca del problema básico en términos espaciales: cómo garantizar la inclusión de los beneficios del proceso en el área polarizada.

El segundo trabajo que quisiéramos comentar es el de Hansen, "Criteria for a growth centre policy". Constituye un buen ejemplo de un enfoque *parcial* de una estrategia de polarización, aunque a la inversa de lo que sucede con el trabajo de Thomas, pues la parcialidad del enfoque se debe en este caso a una preocupación unilateral en torno al problema del tamaño urbano de los centros de crecimiento.

Comienza Hansen por señalar, refiriéndose a las estrategias de polarización: "Hasta la fecha, estas estrategias no han tenido un éxito notorio, principalmente porque han sufrido una tendencia hacia la proliferación de un número relativamente grande de centros pequeños" (Hansen, 1972).

Nos encontramos aquí con una crítica a las estrategias de desarrollo polarizado que comienza a asumir un grado suficiente de universalidad, ya que idéntica observación se desprende de otros estudios citados (Boisier, 1971). En seguida Hansen señala certeramente que la teoría de los centros de crecimiento en su estado actual no provee criterios específicos para identificar la localización de los centros urbanos relevantes, su tamaño o el tipo de inversión que debería realizarse en ellos.

A partir de estas observaciones iniciales, el autor desarrolla sus ideas y expone las hipótesis de su reflexión. Estas hipótesis se refieren a la necesidad de que una política de centros de crecimiento se base en el crecimiento desequilibrado, a la necesidad de favorecer lugares urbanos de tamaño *intermedio* y, finalmente, a la necesidad de destacar la función de *generadores de crecimiento* de los centros en perjuicio de la función alternativa de *generadores de efectos de difusión*.

Después de señalar la importancia de las inversiones en recursos humanos desde el punto de vista del desarrollo de regiones estancadas (un punto poco debatido en la literatura corriente) Hansen hace una vigorosa defensa de las ciudades de tamaño intermedio como bases para aplicar una política de centros de crecimiento. En vista de la situación prevaleciente en países en desarrollo, parece que los argumentos de Hansen tienen gran valor para descartar la tendencia de usar las ciudades pequeñas como centros de crecimiento.

Se podría estar casi completamente de acuerdo con el pensamiento de Hansen si no fuera por la ausencia de un tratamiento de los *sistemas urbanos*, problema que se menciona marginalmente: "Por supuesto, no es necesario que un centro de crecimiento se limite a una ciudad. Un sistema de ciudades o pueblos ligados por adecuados medios de transporte y comunicaciones puede servir tan bien o mejor. Tal sistema podría tomar la forma de un grupo o racimo de centros urbanos o de ejes de desarrollo" (Hansen, 1972).

En resumen, el artículo de Hansen destaca un punto importante en la tarea de diseñar una estrategia de desarrollo polarizado, esto es, presenta sólidos argumentos a favor de una "concentración dispersa" basada en centros urbanos de tamaño intermedio. No obstante, según señalamos, el artículo refleja una *concepción estratégica parcial* y una confianza tal vez excesiva en la difusión automática del crecimiento económico hacia la periferia. Tal enfoque puede ser válido en una economía ya industrializada, pero no lo es en economías de menor desarrollo relativo.

Finalmente, el tercer trabajo sobre el cual es necesario hacer algunos comentarios es el artículo de Luttrell: "Industrial complexes and regional economic development in Canada", cuyo contenido, bastante más empírico, se refiere a un proyecto para crear un "centro de crecimiento" en la provincia de New Brunswick en Canadá.

Para nosotros, el interés principal del trabajo de Luttrell reside en la forma en que aborda el problema de los complejos industriales como base de una estrategia de desarrollo polarizado, un punto en el cual es necesario profundizar. La técnica de complejos industriales, bastante

más desarrollada en economías socialistas que en los países occidentales, se debería considerar como parte integrante de una estrategia de desarrollo polarizado.

Quisiéramos destacar sólo una de las ideas expuestas por Luttrell en su trabajo, en consideración a una cierta coincidencia entre sus proposiciones y las que serán planteadas más adelante en este trabajo.

Después de señalar que el sector metal-mecánico es el más apropiado para seleccionar las actividades de un complejo industrial, Luttrell comenta que con el avance de la tecnología y de la producción en masa, los diversos tipos de industrias metal-mecánicas que comenzaron su desarrollo mediante la integración vertical han encontrado más conveniente diversificarse en un cierto número de procesos subordinados y concentrarse ellos mismos en un rango menor de actividades, incluyendo el ensamblado final. Señala Luttrell: "...Este proceso llega a ser posible cuando las actividades productivas son divisibles y se pueden separar en tareas diferentes" (Luttrell, 1972). El autor propone en seguida clasificar la organización de la producción en el sector metal-mecánico de acuerdo con las siguientes unidades: a] unidades de producción final; b] unidades auxiliares; c] unidades subsidiarias; d] unidades que producen partes estandarizadas y catalogadas, y e] unidades de servicios industriales. Concluye el autor indicando que para las unidades de producción final es cada vez más importante estar cerca de las unidades auxiliares y subsidiarias y menos importante la cercanía a las unidades que producen en forma estándar.

Precisamente una de las características más importantes de la estrategia de polarización que discutiremos más adelante es el interés puesto en la necesidad de *separar* geográficamente, con relación a un sistema urbano, varios procesos o subprocesos de producción industrial, sin que necesariamente una acción de ese tipo anule el efecto aglomerativo de un complejo.

Ahora bien, desde un ángulo más amplio, es oportuno señalar que en el artículo de Luttrell encontramos —aparte de la excelente presentación del problema de complejos industriales— nuevamente un enfoque a nuestro juicio incompleto sobre el uso de una estrategia de centros de crecimiento. Tal situación se refleja, por ejemplo, en la escasa atención dada a las medidas para garantizar la difusión *regional* de los efectos de la industrialización realizada en un punto, a la selección de *una* ciudad como centro de crecimiento y, en consecuencia, a la poca importancia conferida a los problemas urbanos e interurbanos, aun cuando los primeros se mencionan tangencialmente. También llama la atención el hecho de que la estrategia propuesta presta poca atención a los problemas de continuidad y apoyo posterior de ella, una vez que el complejo industrial ya está en marcha.

En resumen, creemos que los tres trabajos comentados constituyen, cada uno en su contexto específico, importantes aportes teóricos y políticos para una mejor interpretación y aplicación de la teoría del desarrollo polarizado. No obstante, representan en lo esencial enfoques par-

ciales útiles para resolver problemas muy específicos en economías desarrolladas, pero de escasa utilidad práctica para resolver comprensivamente problemas de modernización sectorial-espacial en economías en desarrollo. Las ideas que siguen son un intento en una dirección contraria, sin duda más difícil, pero tal vez más prometedora, en el sentido de conferir un carácter más integrado a una estrategia de polarización. Para ello, industrialización, urbanización y polarización se deben manejar como un todo inseparable.

B. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA: INDUPOL

Tal como adelantamos, el objetivo de este artículo es proponer la discusión de una estrategia integrada de industrialización, urbanización y polarización (INDUPOL). La tesis que se plantea es que una política de desarrollo regional basada en una interpretación *parcial* del fenómeno de polarización está condenada a un fracaso casi seguro, al menos en economías en desarrollo.

Industrialización, urbanización y polarización deberían ser consideradas como tres facetas de un *mismo proceso planeado, comprensivo y en gran escala, de desarrollo regional*. Nuestra proposición no peca por exceso de originalidad. En efecto, las interrelaciones entre los fenómenos de *industrialización y urbanización* han sido larga y coherentemente estudiadas; las interrelaciones entre *industrialización y polarización* también han sido objeto de extensos análisis y se encuentran en la base misma de los planteamientos originales de Perroux. Lo único nuevo que planteamos es la necesidad de estudiar más a fondo las interrelaciones entre los procesos de *urbanización y polarización* (Perroux, 1967), (Aydalot, 1965), (Boisier, 1971), así como la necesidad de considerar estos tres fenómenos como tres procesos interdependientes e inseparables en una correcta interpretación de una estrategia de crecimiento polarizado en países en desarrollo.

La teoría del desarrollo polarizado ha sido sometida, a lo largo de los últimos quince años, a una variedad de críticas positivas y negativas. Parte de estas críticas se han orientado hacia el armazón conceptual de la teoría y, en general, han sido acertadas al señalar varias debilidades, particularmente con relación a los aspectos normativos. Otra parte de las críticas conocidas se han dirigido hacia los aspectos *políticos* que derivan de la teoría. Tales críticas —como se señaló— descansan en buena medida en el reconocimiento empírico de los efectos laterales negativos presentes en algunas experiencias de polarización.

La concepción de la estrategia INDUPOL nace de dos consideraciones inmediatas. En primer lugar, de una verificación empírica en el sentido de que el fracaso de algunas experiencias de polarización en países en desarrollo se asocia principalmente a la existencia de interpretaciones y acciones parciales. En segundo lugar, de una especulación intelectual, en

el sentido de que tal vez sea factible repetir —a una escala conveniente— una modalidad de producción industrial observada en algunos países, y que revive en cierto modo las más antiguas tradiciones fabriles y gremiales de la Edad Media. Basta, a modo de ilustración, citar el ejemplo de la fabricación de relojes, en que cada pieza es elaborada de un modo artesanal por una familia en su domicilio, siendo el artefacto armado posteriormente en un lugar central. Se tiene así una serie de procesos fabriles realizados en puntos distintos del espacio geográfico, con un gran nivel de interacción entre sí y sometidos a un proceso final en un punto central.

¿No será posible pensar en una forma de producción industrial semejante en escala regional?

Se dirá, naturalmente, que los productos industriales “modernos” requieren de tecnologías especiales, de escalas indivisibles y que, de cualquier modo, no es lo mismo fabricar automóviles que relojes. Es cierto que no todos los procesos industriales se pueden separar eficientemente en subprocesos individuales, pero un examen detallado del problema revelaría al menos tres hechos. Primero, la industrialización de países en desarrollo abarca gran variedad de actividades industriales, tanto tecnológicamente avanzadas como actividades más elementales. Segundo, aun en ramas industriales más modernas, como son la fabricación de vehículos y aparatos electrónicos, la química, la metalurgia y otros, las razones para la integración vertical y concentración geográfica son de índole más económica que técnica. Tercero, siempre existe la posibilidad, y la conveniencia en este caso, de pensar en *complejos industriales* más que en proyectos aislados.

La estrategia INDUPOL se concibe como una serie de acciones interligadas que siguen una secuencia, destinadas a provocar —en un área geográfica determinada— un proceso simultáneo de industrialización y urbanización de manera tal que los efectos positivos del proceso se reten-gan en el área en cuestión. Los cambios provocados en el área son de orden físico, económico y social y representan no sólo una expansión de las estructuras vigentes; más que eso, representan alteraciones en la naturaleza y en las relaciones de las estructuras económicas y sociales, y tienden a transformar la sociedad del área en una sociedad más moderna y con un nivel de vida superior.

La estrategia propuesta incluye nueve etapas o nueve tipos de acciones complementarias, enumeradas a continuación:

1. Identificación de las actividades industriales.
2. Identificación del sistema urbano.
3. Identificación de los procesos “deslocalizables”.
4. Análisis y evaluación de las ventajas comparativas de los componentes urbanos.
5. Asignación de procesos industriales a los componentes urbanos.
6. Selección de acciones *sistematizadoras*.
7. Selección de acciones *internalizantes*.

8. Programación física y financiera.
9. Control y evaluación de la estrategia.

Una breve descripción de la naturaleza y contenido de cada una de las etapas citadas hará más comprensible el alcance de la estrategia INDUPOL.

1. *Identificación de actividades industriales*

Esta etapa, cuyo contenido resulta obvio, sólo en algunos aspectos difiere de la tarea básica incluida en el diseño de un programa de desarrollo industrial puramente sectorial.

En conformidad con los objetivos generales de un plan de desarrollo y con los objetivos más particulares de una determinada estrategia industrial, se trata de seleccionar un conjunto de actividades industriales que sirva de base y punto de partida en la aplicación de la estrategia INDUPOL.

Esta etapa implica una labor más amplia y compleja que la simple especificación de los lugares en que se desarrollan proyectos industriales ya establecidos en los planes sectoriales. Si bien tal tarea puede constituir un primer y valioso paso, en verdad se necesita generar nuevas ideas de actividades industriales, de acuerdo, por supuesto, con las prioridades sectoriales, pero representando paralelamente una verdadera contribución a la identificación de proyectos por parte de los intereses regionales. En este sentido, tanto los planificadores regionales locales como las agrupaciones locales de clase (productores, sindicatos, comerciantes) deberían ser invitados a contribuir de una manera general a esta generación de nuevas ideas. Es bien sabido que a veces un punto de estrangulamiento en el esfuerzo de desarrollo no proviene de la escasez de recursos sino de la escasez de proyectos viables.

¿Existe algún criterio *a priori* que pueda ayudar en la selección de estas actividades? Resulta difícil responder en este nivel general de discusión, aun cuando se puede dar alguna orientación preliminar.

Por ejemplo, es claro que las actividades seleccionadas debieran corresponder a lo que en otro terreno se denomina *actividad motriz*, o actividades dominantes y dinámicas. Todas las características atribuidas a las actividades motrices se pueden resumir en una sola: son actividades con notoria capacidad para generar *economías externas* (Aydalot, 1965).

Si la información estadística necesaria está disponible (parece que en general sucede lo contrario) se pueden utilizar técnicas relativamente complejas para esta identificación, tales como la técnica de triangulación de la matriz de insumo-producto (Chenery y Watanabe, 1958) y el cálculo de índices de dispersión de Rassmunsen. Si no se dispone de la información requerida, será necesario recurrir a procedimientos más elementales apoyados en encuestas directas a las industrias.

Otra orientación que se puede señalar tiene que ver con el grado de

indiferencia (*foot-loseness*) de las actividades industriales respecto de su localización. Cuanto mayor es esta indiferencia, tanto más amplias serán las posibilidades de diseñar estrategias alternativas de polarización, en un sentido puramente geográfico. El análisis estándar se puede utilizar en esta etapa para calcular diversos índices y cocientes de localización.

Una tercera orientación que puede contribuir a definir el criterio de selección es el empleo, si el nivel de desempleo se considera crítico, ya sea en nivel nacional o en niveles regionales. Teniendo en mente el hecho de que esta orientación hacia el empleo pudiera ser conflictiva con la primera (generación de economías externas), podrían de todos modos seleccionarse actividades cuyo coeficiente de empleo directo e indirecto con relación al capital fijo o al nivel de producto fuese superior al registrado como promedio dentro del sector.

Se podrían agregar otras condiciones laterales, por ejemplo relativas al uso o a la generación de divisas. En tal sentido —*ceteris paribus*— podrían tener prioridad actividades dirigidas hacia el comercio externo del país.

Conviene recalcar la preferencia por la selección de *complejos industriales* sobre un conjunto de proyectos individuales. Los complejos industriales —en verdad poco usados en el contexto de la polarización en los países occidentales— tienen a lo menos dos ventajas, en relación con proyectos individuales al ser utilizados en el esquema de una estrategia como INDUPOL:

Primera, poseen por definición un alto grado de interdependencia técnica y local y no parece evidente que tal interdependencia entre los lugares deba referirse sólo a un *punto* del espacio geográfico.

Segunda, permiten tornar financieramente viables algunas actividades que consideradas en forma aislada no lograrían una rentabilidad adecuada (Isard, Schooler, Vietorisz, 1959).

Es cierto que en general será más difícil identificar un conjunto de complejos que un conjunto de proyectos, pero el esfuerzo bien vale la pena dadas sus ventajas. Además, si la base industrial de la estrategia INDUPOL es un complejo industrial (no necesariamente tiene que ser así), con seguridad ello va a contribuir a acotar el número de estrategias INDUPOL que simultánea y jerárquicamente se podrían aplicar en un mismo país. Los recursos financieros y la propia situación tecnológica tenderán a imponer un techo o límite al número de complejos de base.

También es oportuno destacar en esta parte del trabajo que ha habido una tendencia —que bien pudiera ser excesiva y aun errónea— a ligar el fenómeno de polarización a ciertos atributos específicos de la actividad económica, a saber, al atributo *industrial* y al atributo de *tamaño*. No ha escapado a la percepción de varios autores que la modernización sectorial-espacial buscada a través de una estrategia de polarización se podría generar también a través de la implantación de actividades puramente terciarias o cuaternarias, como educación superior, investigación, turismo, servicios de gestión y administración, etcétera.

Nos parece que ahí existe un campo amplio para futuras investigacio-

nes. Mientras, y sólo por consideraciones prácticas, seguiremos considerando la industrialización como la base más segura para diseñar una estrategia de desarrollo polarizado.

2. Identificación del sistema urbano

Lo que diferencia en forma fundamental la estrategia INDUPOL de una estrategia sectorial de desarrollo industrial es justamente el tratamiento simultáneo espacial-sectorial a nivel de centros urbanos. Por otro lado, lo que distingue a una estrategia como INDUPOL de otras estrategias corrientes de polarización es el hincapié en la interdependencia urbana (o espacial) sobre la interdependencia funcional a través del insumo-producto. Tal vez sea necesario aclarar que en las estrategias de polarización es usual identificar una o varias ciudades que cumplirán con una función de "polos"; lo importante es que tales ciudades son consideradas implícitamente como *puntos* más que como componentes de un verdadero sistema.

En consecuencia, la segunda etapa de la estrategia consiste en identificar el o los sistemas urbanos (en el segundo caso es mejor hablar de subsistemas) capaces de recibir y asimilar el impacto de la industrialización.

En algunos casos resulta imposible diferenciar dentro de un mismo país (Uruguay, por ejemplo) varios subsistemas urbanos y sólo existe *el* sistema nacional de centros urbanos. En tal caso y de acuerdo con la naturaleza de la estrategia que se discute, la polarización sólo podrá plantearse en términos *nacionales*, o en términos de una categoría territorial supranacional.

No obstante, en la mayoría de los casos se pueden identificar subsistemas urbanos dentro de un país. El criterio fundamental de identificación se basa en una red de ciudades en torno a un punto nodal. El número de subsistemas identificados debe ser exhaustivo con respecto al país, para racionalizar el proceso de selección posterior. En términos generales, nos encontraremos con una superposición parcial de áreas de influencia urbana. La ciudad *primaria* ejercerá seguramente su influencia sobre todo el territorio, y simultáneamente se podrán descubrir subsistemas. Para citar un ejemplo, en el caso de Chile, la ciudad de Santiago domina por completo el territorio nacional, pero se encuentran subsistemas estructurados en torno a Concepción y Antofagasta, en las fajas medias de los territorios sur y norte del país.

Este hecho no presenta problema alguno. Por el contrario, significa que la estrategia INDUPOL puede plantearse en distintos niveles territoriales de acción, sea nacional y/o subnacional.

Cabe señalar la posibilidad de que los subsistemas urbanos identificados tengan en algunos casos un carácter más *potencial* que *real*. Ello implica, como se verá, que parte de la estrategia deberá orientarse de manera de transformar un subsistema potencial en uno real.

En este punto hay que hacer referencia a una cuestión de suyo com-

plicada. ¿Cuál es el tamaño tolerable para cada uno de estos subsistemas urbanos? O más concretamente, ¿cuál es la distancia máxima tolerable entre los componentes del subsistema de modo tal que haya un alto grado de interacción interna? No cabe, por supuesto, una respuesta teórica única, ya que en cada caso la respuesta se deberá desprender de la consideración de la situación imperante en materia de transporte y comunicaciones. Cien kilómetros puede ser una distancia perfectamente tolerable para generar viajes de jornada (*commuting*) dentro de un sistema urbano-regional bien integrado, pero pueden constituir una barrera infranqueable en una situación diferente. Esto indica que deberíamos ser más bien cautelosos en la identificación de los subsistemas urbanos, por lo menos atendiendo a este punto de vista, sin olvidar, no obstante, que parte de la estrategia estará orientada a reducir el nivel de fricción del espacio y tenderá por tanto a aumentar el "tamaño" del subsistema.

Por último, las técnicas analíticas específicas que deberán utilizarse en esta etapa pertenecen al arsenal conocido del análisis regional. Estadísticas de flujos (bienes, personas, servicios) por origen y destino y modelos gravitacionales permiten usualmente cuantificar con cierto rigor la intensidad de la interacción entre ciudades. Más aún, éste es el lugar apropiado para introducir los conceptos derivados de la teoría de los lugares centrales de Lösch-Christaller, ya que una de las funciones del punto nodal de cada subsistema urbano será justamente una función de *centralidad* (aun cuando en vigor el atributo de centralidad debe ser distinguido del atributo de polaridad).

3. Identificación de los procesos "deslocalizables"

Uno de los principales problemas teóricos y prácticos que surge en el diseño de una estrategia de polarización consiste en la correcta ubicación de las actividades funcionales en el espacio geográfico. Cuando la estrategia se concibe en la forma usual, es decir, en relación con un sistema de uno o varios puntos (conjunto de ciudades o "polos" ordenados jerárquicamente), la asignación de actividades a tales puntos es relativamente directa y sencilla y se basa, por lo general, en una combinación de criterios económicos de localización y políticos de distribución territorial. En general se observa en tales casos una tendencia explícita o implícita a acentuar el uso de la polarización como instrumento de crecimiento (en detrimento de la función de difusión) y a reforzar, principalmente, las relaciones intersectoriales (manifestadas en el espacio funcional abstracto) sobre las relaciones espaciales o urbano-regionales.

Sin embargo, si la perspectiva con que se utiliza una estrategia de polarización asume connotaciones diferentes, esto es, si se la utiliza más como instrumento de modernización sectorial-espacial que como un puro instrumento de crecimiento sectorial, la asignación geográfica de las actividades económicas se complica un tanto. En efecto, el interés principal en tal caso no reside sólo en lograr una situación de crecimiento en un punto, sino en lograr tal crecimiento elevando al máximo el nivel de in-

teracción interna del área, representada en este caso por un subsistema urbano.

Las consideraciones anteriores implican la necesidad de postular un esquema de producción industrial altamente diferenciado tanto tecnológica como geográficamente. En otras palabras, ello significa que para cada actividad industrial previamente seleccionada en la primera etapa será necesario estudiar hasta qué punto es factible separar tal actividad o proceso en subactividades o subprocesos separables de un proceso central.

Sin duda que esta posibilidad de identificar subprocesos "deslocalizables" es una función directa del grado de complejidad técnica y económica de la actividad total. La fabricación de alfileres seguramente no admite una desagregación como la propuesta; la fabricación de automóviles, en cambio, seguramente sí lo permite.

A riesgo de hacer una lamentable incursión en el campo de la ingeniería mecánica, tomemos el ejemplo de la fabricación de automóviles. Supongamos que el proceso básico dentro del conjunto de procesos que entregan por resultado un automóvil, sea el proceso de *armaduría*. Otros subprocesos identificables podrían ser: fabricación de ruedas y frenos, fabricación de neumáticos, fabricación de baterías y piezas eléctricas, fabricación de motores, fabricación de piezas de vidrio, pintura y tapizado, etcétera.

Lo que interesa investigar en este ejemplo técnicamente imperfecto es lo siguiente: admitido que el subproceso de *armaduría* sea el proceso central hacia el cual converge el resto de los subprocesos, ¿pueden algunos de los subprocesos ser realizados eficientemente y sin perjuicio técnico en localidades distintas de aquella en que se encuentra el subproceso central?

En otros términos, ¿puede realizarse el proceso de *armaduría* en la ciudad *A*, el de fabricación de ruedas y frenos en la ciudad *B*, la fabricación de motores en la ciudad *C*, sin que ello atente contra la eficiencia técnica general de la actividad en cuestión?

La respuesta la deben dar naturalmente los ingenieros en primer lugar y los economistas en segundo. Los ingenieros se encargarán de demostrar la factibilidad *técnica* de separar geográficamente todo el proceso. A los economistas cabe la responsabilidad de evaluar *socialmente* tal factibilidad técnica. En cuanto a la rentabilidad privada, un esquema de producción de esta naturaleza podría resultar completamente antieconómico, por el efecto de los costos de transporte principalmente. *Pero si los costos son considerados más como un precio del desarrollo regional que como un elemento negativo en la contabilidad privada de las firmas*, el resultado de la evaluación puede ser completamente diferente.

Como es obvio, en el caso de los complejos industriales será mucho más factible lograr su participación territorial, sin llegar al extremo de que el elemento aglomerativo del complejo desaparezca.

4. *Análisis y evaluación de las ventajas comparativas de los componentes urbanos*

Esta etapa de la estrategia INDUPOL consiste en un verdadero estudio de oferta y demanda de carácter económico y urbano. El resultado del análisis debe permitir la mejor asociación entre subprocesos y centros.

Por el lado de la demanda se requiere examinar en primer término la estructura de la función de producción de las actividades seleccionadas en la primera etapa. Como una primera aproximación, puede utilizarse en este caso la columna respectiva de la matriz de insumo-producto.

Sin embargo, esta columna proporciona una información en general demasiado agregada y de naturaleza estrictamente tecnológica. Además, y siempre desde el punto de vista de la demanda, interesa conocer —dada una escala unitaria de producción— cuáles son los requerimientos de tipo *urbano* que plantea el proceso.

Entre otras cosas, en esta etapa deben cuantificarse las necesidades de espacio, la localización con respecto al aprovisionamiento de agua, energía y redes sanitarias, la demanda habitacional que generará el proyecto, las necesidades de servicios industriales prestados por terceros y las necesidades de servicios de esparcimiento. También deben calcularse los requisitos adicionales de servicios educativos y hospitalarios que se prestarán a partir del aumento de ocupación e ingresos.

Desde el punto de vista de la oferta, es necesario examinar las condiciones actuales y potenciales de cada uno de los centros urbanos que componen el subsistema en estudio. Se trata, en consecuencia, de un típico y tradicional estudio urbano.

Los principales aspectos que hay que analizar y cuantificar dicen relación a la disponibilidad de mano de obra y su clasificación, la disponibilidad, calidad y localización de terrenos de uso industrial, la oferta de servicios de habitación, educación, salubridad, financieros, de esparcimiento y la capacidad de su expansión en el corto plazo. Atención especial debe prestarse en esta etapa a las cuestiones de transporte urbano e interurbano y de comunicaciones, a fin de conocer el estado actual y el grado de saturación de las respectivas redes. Lo mismo puede señalarse en relación con las redes urbanas de agua, energía y alcantarillado. Finalmente, conviene estudiar aspectos institucionales particulares de cada centro urbano, como la legislación especial sobre uso de suelo, el fomento a las actividades industriales, el control del ambiente y de la contaminación, etcétera.

5. *Asignación de procesos industriales a los componentes urbanos*

Una vez que el estudio de oferta y demanda se ha completado se pasa a la etapa más compleja de la estrategia INDUPOL. Se trata en este caso de diseñar un mecanismo de *asignación óptima* de los subprocesos o procesos al subsistema de centros urbanos, óptima en el sentido de minimización de costos de transporte y de equipamiento. De este modo, el problema

quizá pueda resolverse mediante un modelo de programación lineal, que se describe someramente a continuación.

Supongamos que tenemos seleccionados dos subprocesos o dos procesos independientes A y B , y que el sistema urbano está compuesto a su vez de dos centros, I y II.

El análisis de demanda precedente nos ha permitido cuantificar los insumos *técnicos* (materias primas, mano de obra, etc.) y *urbanos* (terrenos, habitación, etc.) de ambos procesos. Por otro lado, el análisis de oferta ha permitido examinar la provisión de ambos tipos de insumos existentes en cada centro y los insumos que provienen del resto del mundo.

Supongamos que los insumos *técnicos* son transportables entre los centros y también desde el resto del mundo. Igual supuesto es válido con respecto a los productos finales. Por el contrario, los insumos *urbanos* son localizados y su oferta sólo puede incrementarse por adición *in situ*.

De esta manera, el problema envuelve cuatro tipos de costos de transporte: de insumos entre centros, de insumos desde el exterior y de productos tanto entre centros como hacia el exterior. Además se registran dos tipos de costos de equipamiento (a su vez divididos en varias categorías): equipamiento en I y equipamiento en II. Así, se puede establecer fácilmente la función criterio del modelo.

Las restricciones del problema tienen la estructura usual de las restricciones de uso de recursos en programación lineal, con la característica adicional de que la oferta de insumos *urbanos* representa no sólo el *stock* existente, sino además, el aumento de *stock* dentro de un período definido (por ejemplo, el período de construcción de los procesos). Las variables del modelo deben asumir sólo valores *enteros* de la variedad 0-1, indicando que cada proceso es indivisible con respecto a los centros urbanos. Es decir, una solución del tipo $A(I) = 0, B(I) = 1$ estaría indicando la asignación del proceso A al centro II y del proceso B al centro I.

Si las dificultades de información o de capacidad técnica hacen imposible la construcción de un modelo riguroso de asignación, el problema aún puede ser resuelto mediante una evaluación cualitativa hecha a partir del análisis de oferta y demanda. No obstante, los requisitos de información planteados por un modelo de esta naturaleza no son excesivos, toda vez que se tenga una matriz de insumo-producto.

En el fondo, el análisis de oferta y demanda y el proceso de asignación representan una versión más bien artesanal y general, de un modelo de accesibilidad industrial (Klaasen, 1967).

Más aún, si se admite que el problema se puede simplificar mediante la adopción exógena de escalas dadas de producción, su resolución no implica entonces otra cosa que un análisis tradicional de costos comparativos en localidades alternativas.

6. Selección de acciones sistematizadoras

Hemos denominado "acciones sistematizadoras" a un conjunto de medi-

das que tienen por objeto reforzar o crear las condiciones necesarias para que el conjunto, o los conjuntos, de centros urbanos ya identificados funcione como un verdadero sistema, entendiendo por *sistema* un conjunto de objetos y las relaciones entre los objetos y los atributos de los objetos (Churchman, 1968).

Este enfoque *sistemático* del componente urbano de la estrategia INDUPOL es básico para su efectividad. En efecto, si el conjunto urbano no opera como un sistema altamente integrado, pero abierto, no será posible, como norma, provocar la descentralización geográfica de los procesos industriales, y sin dicha descentralización volvemos a las experiencias tradicionales de polarización funcional y concentración geográfica en determinados puntos.

Se requiere, en consecuencia, poner en práctica una serie de acciones que refuercen el carácter económico interdependiente de los centros urbanos entre ellos y que paralelamente reduzcan el nivel de la "fricción espacial". Para ello, resulta de interés considerar el subsistema urbano como algo que algunos autores han denominado "*gran ciudad*" (Geisse y Coraggio, 1970). Dentro de tal perspectiva, las ciudades del subsistema se ven como "barrios" especializados más que como centros competitivos, por lo que —aunque resulte paradójico— *dentro* de la estrategia INDUPOL es preciso abandonar el concepto de polo.

Las acciones "sistematizadoras" pueden agruparse convenientemente en dos grandes categorías: i) aquellas que afectan a cada centro, y ii) aquellas que afectan al sistema. En otras palabras, se trata de acciones *intra e interurbanas*.

Entre las acciones sistematizadoras de naturaleza intraurbana cabe citar todas aquellas que tienen por objeto incrementar el nivel de eficiencia con que opera cada centro. A manera de ejemplo: la construcción de viviendas, el transporte urbano, la zonificación, el mejoramiento de las redes urbanas, la construcción de distritos industriales y de centrales de abastecimiento, etc., etc. Estas acciones constituyen, en definitiva, el arsenal clásico con que han operado aisladamente los planificadores urbanos. La asignación jerárquica de servicios entre las distintas ciudades del sistema contribuirá a la eficiente operación del mismo, y es aquí donde corresponde introducir los conceptos derivados de la teoría de los lugares centrales. Sólo resta señalar que la selección definitiva de estas acciones dependerá del resultado del análisis de oferta descrito con anterioridad.

Con respecto a las acciones sistematizadoras de naturaleza interurbana, ellas tienen por objeto aumentar, dentro del subsistema, el grado de movilidad espacial de factores, productos y de las economías externas tecnológicas (Stöhr, 1970). Principalmente, estas acciones se engloban en tres grupos: a) medidas que afectan al sistema de transporte interurbano; b) medidas que afectan al sistema de comunicaciones interurbanas, y c) medidas de administración del subsistema urbano.

Las medidas destinadas a afectar tanto al sistema de transportes como al sistema de comunicaciones dentro del subsistema urbano tienden a

crear verdaderos *ejes o corredores de desarrollo*, ligando entre sí a los componentes urbanos de manera de provocar el máximo de fluidez en el desplazamiento interno de bienes, servicios y personas.

Dos observaciones adicionales caben en este punto. En primer lugar, hay que tener presente la importancia creciente del factor "comunicación" frente al factor de "transporte" en la industria moderna. La descentralización funcional y geográfica de los procesos industriales estará sensiblemente afectada por el nivel y la eficiencia de las comunicaciones dentro del sistema. Por lo tanto será necesario prestar atención cuidadosa al mejoramiento de los canales formales e informales de comunicación dentro del sistema urbano. En segundo lugar, vale la pena señalar que el objetivo tal vez principal de las medidas vinculadas al mejoramiento de la red de transportes es la difusión —dentro del sistema— de las economías externas tecnológicas que pudieran ser generadas en un punto de la red urbana-regional.

En este sentido, habrá que equilibrar de algún modo las inversiones típicamente intraurbanas, cuya meta es localizar las economías externas, y las inversiones de tipo interurbano, que tienden a provocar el efecto contrario.

Con relación a la administración del subsistema urbano, es claro que las formas tradicionales de administración municipal y urbana no son las más adecuadas si lo que se busca es una operación eficiente del *sistema* como un todo. Habrá que estudiar, pues, la conveniencia y viabilidad política de una estructura administrativa capaz de coordinar efectivamente la marcha del sistema. Hará falta algún organismo supralocal cuya autoridad emane de la cesión de poder tanto desde el nivel central como desde los niveles locales. La naturaleza específica de tal organismo, Corporación Autónoma de Desarrollo, Asamblea Regional, Oficina Regional de Planificación, etc., dependerá naturalmente de la estructura nacional de poder y de consideraciones administrativas fuera del alcance de este trabajo.

7. Selección de acciones "internalizantes"

No es condición suficiente para una efectiva aplicación de la estrategia INDUPOL el hecho de que el conjunto de centros urbanos funcione realmente como un sistema. Aun en tal caso, los efectos positivos (aumento de ingreso, acumulación, etc.) de la industrialización polarizada podrían revertir, a través de interrelaciones técnicas, financieras o de otra naturaleza, sobre espacios externos al espacio geográfico en que se aplica la estrategia.

En consecuencia, es preciso aplicar una serie de acciones que, a falta de un nombre mejor, hemos llamado "internalizantes", y cuyo objetivo es justamente garantizar la internalización de todo el proceso de desarrollo. En otras palabras, es preciso "cerrar" en cierta medida el sistema.

Los efectos de "fuga" se manifiestan de diversas maneras. La forma clásica consiste en una acentuada propensión marginal al consumo de

bienes importados. El efecto keynesiano de renta del proceso de polarización puede anularse por completo por esta vía.

Ahora bien, en el nivel nacional es relativamente fácil poner en práctica medidas cuantitativas y cualitativas para reducir la propensión marginal al consumo de bienes importados. En un nivel subnacional, el problema se hace mucho más complejo, ya que se trata, en general, de bienes *nacionales* pero producidos fuera del área analizada.

La verdad es que lo único positivo y realista que se puede proponer en este sentido es un manejo cuidadoso de una política de tarifas de transporte y de una política de sustitución regional de importaciones y de servicios terciarios. Es preciso reconocer, sin embargo, que este punto requiere estudios adicionales tanto teóricos como empíricos.

Otra forma en que se manifiesta el efecto de "fuga" es a través de operaciones financieras.

El caso actual de Brasil provee un buen ejemplo. El considerable "boom" de la bolsa de valores en 1970 y 1971 parece haber producido una inversión financiera del excedente industrial producido en el noreste. Ahora bien, la enorme mayoría de los títulos negociados en las bolsas de Río y São Paulo corresponden a empresas localizadas en el ya superdesarrollado triángulo São Paulo-Río-Belo Horizonte. Como resultado se tiene una baja reinversión en el Noreste y la transferencia de capitales hacia el sur.

Admitiendo que el ejemplo anterior constituye sólo una hipótesis aún por probar, sirve para ilustrar un mecanismo de operación del efecto de "fuga" cuya corrección no envuelve soluciones muy complejas.

Desde luego, si la estrategia *INDUPOL* es manejada por completo por el sector público, el problema desaparece automáticamente. Si por el contrario, la estrategia representa una asociación entre el sector público y el sector privado, se puede imponer alguna modalidad obligatoria de reinversión regional, como se ha hecho en Chile en el caso de la región de Magallanes y como se estipula en la Ley Industrial del Perú.

Pero no solamente se pueden transferir utilidades a través del mercado financiero. Tal como sucede con las empresas internacionales, las empresas "regionales" y sus matrices "nacionales" pueden poner en práctica diversos mecanismos que le permiten a la matriz apoderarse de los excedentes generados en la filial.

Tales mecanismos incluyen el pago de regalías, la participación exagerada por parte de las filiales en algunos costos originados en la matriz y otros procedimientos similares. Aun cuando sea algo utópico, vale la pena llamar la atención sobre el viejo problema de la contabilidad por establecimiento *versus* la contabilidad por empresa, problema que impide, por lo general, la construcción de un sistema eficiente de contabilidad social regional. Tal vez una estrategia como la propuesta debiera incluir algunas normas al respecto.

En resumen, una adecuada legislación tributaria y un riguroso control legal sobre las modalidades de gestión empresarial pueden garantizar razonablemente una retención local de los beneficios. Si las medidas ante-

riores se complementan con un correcto manejo de la *política crediticia* pública y privada, tenemos un buen margen de seguridad de que —en este aspecto— el proceso de desarrollo regional tiende a autosustentarse.

Otra acción que ya fue adelantada en páginas anteriores al comentar las condiciones laterales que debían cumplir los centros urbanos para convertirse en “centros de crecimiento” tiene que ver con la complementación industrial dentro del subsistema urbano. En este sentido, la definición de los proyectos o de los complejos incluidos en la estrategia INDUPOL debería ser lo suficientemente extensa como para a lo menos prever el montaje de una serie de empresas encargadas de la transformación final de los productos.

Si el complejo en cuestión, por ejemplo, está estructurado en torno a una planta siderúrgica, lo ideal es que del sistema urbano regional se exporten sólo productos finales de manera de llevar a un máximo el valor agregado local.

Existe otro tipo de medidas “internalizantes” que son tal vez más importantes. El desarrollo regional logrado mediante la estrategia INDUPOL no es un desarrollo para la mayor gloria de los planificadores. Es un desarrollo hecho *por y para la comunidad regional y sólo a través de ella para la comunidad nacional*.

En otras palabras, el proceso de industrialización polarizada no puede ser *excluyente y marginalizador* como es el caso de la mayoría de los procesos actuales de industrialización en América Latina. Por el contrario, debe significar la incorporación masiva de la población a los beneficios del progreso. En consecuencia, hay una serie de aspectos sociales que deben ser explicados y tomados en cuenta.

Como su tratamiento escapa al alcance de este trabajo y requeriría el concurso de un especialista en sociología del desarrollo regional, sólo se hará mención a algunas cuestiones de carácter general. Es necesario, señalar, no obstante, que la estrategia INDUPOL no es, en lo fundamental, una estrategia de desarrollo social, aun cuando puede significar una importante contribución al proceso de desarrollo social regional.

Los objetivos de una política social regional han sido en alguna oportunidad esquematizados de la siguiente manera: a] motivación y movilización de la comunidad; b] incorporación masiva de la población al proceso de producción; c] perfeccionamiento de las instituciones sociopolíticas; d] aceleración sistemática de la movilidad social; e] integración nacional; f] incorporación de la participación popular; g] elevación progresiva de los niveles de vida; h] realización de las potencialidades y salvaguardias de la dignidad humana; i] definición de una imagen nacional (Utria, 1970).

Obviamente, la estrategia INDUPOL no está concebida para hacer un aporte decisivo con respecto a *todos* los objetivos señalados del desarrollo social. Aun así, estimamos que puede significar una aportación valiosa en la consecución de objetivos tales como: i] incorporación masiva de la población al proceso de producción, a través de la adecuada selección de complejos y de actividades complementarias en donde se pueden utilizar

tecnologías más intensivas en mano de obra; ii] aceleración sistemática de la movilidad social, mediante el proceso de modernización que introduce la industrialización y mediante el efecto keynesiano de renta de la polarización; iii] integración nacional, particularmente en sus acepciones económica y física, mediante la industrialización y las acciones sistematizadoras; iv] elevación progresiva de los niveles de vida, mediante el ya señalado efecto de renta y, finalmente, v] definición de una imagen nacional, al introducir en la comunidad regional una conciencia positiva acerca de la potencialidad y el papel futuro de la región en el contexto nacional.

8. Programación física y financiera

Una vez completadas las etapas anteriores de la estrategia INDUPOL, las acciones concretas que emanan de tales etapas se deben presentar ordenadamente mediante un esquema de programación física y financiera. Tal esquema debe permitir: a] evaluar el costo de la o las estrategias; b] asignar temporalmente los recursos y especificar su fuente y c] proveer un instrumento de control y ejecución de corto plazo.

Cabe aquí, en consecuencia, hacer una aplicación directa de la técnica de presupuesto-programa, para garantizar que las diversas acciones concretas serán tomadas de acuerdo con una secuencia preestablecida y que los distintos tipos de insumos físicos y financieros estarán disponibles tanto en la fecha necesaria como en el lugar adecuado.

Para organizar el presupuesto-programa de la estrategia INDUPOL sería útil distinguir cuatro programas básicos, cada uno de los cuales incluiría un número no especificado de proyectos. Estos cuatro programas pueden ser los siguientes:

Programa 1.0: Industrialización

- Proyecto 1.0.1 Construcción de una planta automotriz en la ciudad A
- Proyecto 1.0.2 Construcción de una planta de caucho sintético en la ciudad B
- Proyecto 1.0.3 Construcción de una planta de aceros especiales en la ciudad C
- Proyecto 1.0.4 Construcción de una central eléctrica en la ciudad B
- Proyecto 1.0.5 xx

Programa 2.0: Urbanización

- Proyecto 2.0.1 Mejoramiento del sistema de transporte en A
- Proyecto 2.0.2 Construcción de viviendas en B
- Proyecto 2.0.3 Construcción de un parque industrial en C
- Proyecto 2.0.4 Equipamiento escolar y hospitalario en A y B
- Proyecto 2.0.5 xx

Programa 3.0: Obras interurbanas

- Proyecto 3.0.1 Construcción doble carretera entre B y C

- Proyecto 3.0.2 Instalación de un sistema telefónico automático entre A, B y C
- Proyecto 3.0.3 Interconexión ferroviaria entre A y C
- Proyecto 3.0.4 xx

Programa 4.0: Obras complementarias

- Proyecto 4.0.1 Instalación de un centro de adiestramiento de la mano de obra en C
- Proyecto 4.0.2 Creación de un centro de investigaciones tecnológicas en C
- Proyecto 4.0.3 Instalación de centros comunitarios en A, B y C
- Proyecto 4.0.4 Administración regional
- Proyecto 4.0.5 xx

Naturalmente, esta enumeración sólo constituye un ejemplo ilustrativo incompleto. En una situación real habría que incluir los recursos financieros y físicos de cada proyecto y su asignación en el tiempo, y el presupuesto-programa debería especificar la institución responsable de cada proyecto. Tal vez lo más importante sea garantizar mediante la etapa de programación física y financiera el perfecto equilibrio en la iniciación de las actividades industriales del sistema y la adecuada disponibilidad de insumos urbanos principalmente.

9. Control y evaluación de la estrategia

La estrategia INDUPOL se concibe como una serie de procesos eslabonados circularmente y el control y la evaluación periódica deben ser los elementos que permitan redefinir permanentemente el proceso completo.

Dos observaciones caben con respecto a esta etapa.

En primer lugar, concordamos con algunos autores (Browne y Geisse, 1971) en el sentido de que el *control* de un plan se debe efectuar con participación activa de los individuos directamente afectados por el plan mismo; en este caso, la comunidad regional. Sin que ello llegue a significar un enjuiciamiento político popular de los responsables de la estrategia, la comunidad debe estar representada también en esta etapa, lo que además puede significar un aporte al primer objetivo del desarrollo social señalado anteriormente.

En segundo lugar y desde un punto de vista más técnico, la etapa de control y evaluación requiere el montaje de un complejo sistema de información (Hermansen, 1969).

En verdad, esta etapa aparece como la última de una serie de etapas. Sería útil, sin embargo, tener presente que el sistema de información necesario para el control de la estrategia, debería planearse con suficiente antelación, en lo posible, a partir del momento en que se toma la decisión política de diseñar la estrategia. La experiencia tiende a probar que la delicada tarea de crear un sistema de información regional (sobre todo en países en desarrollo) es bastante difícil y que requiere ser cuidadosamente planeada (Boisier, 1970). Además, siempre es conveniente dispo-

ner de un diagnóstico socioeconómico *ex ante* del área, a fin de apreciar con mayor claridad el impacto de la estrategia.

El objetivo fundamental del sistema de información y de la etapa de control en general, es evaluar permanentemente el balance de los efectos *centrípetos* y *centrífugos* de la polarización, para garantizar la prevalencia de los últimos.

Habrá que diseñar un sistema de información regional que permita reconocer dos tipos de cambios estructurales: i) la posición de la región en el sistema interregional del país, posición que sólo mostrará variaciones a plazos medios o largos, y ii) la variación tanto en el nivel como en la distribución del ingreso intrarregional, fenómeno que debiera mostrar variaciones positivas aun en plazos relativamente cortos. Es preciso insistir en que el puro aumento del ingreso *per capita* regional medio no significa en modo alguno que la estrategia esté provocando el resultado buscado; lo que interesa primordialmente es que tal aumento se traduzca en una mejor distribución de la renta regional, para lo cual de paso será necesario modificar algunas estructuras de propiedad dentro de la región.

Finalmente, el sistema de información no debería atender sólo la tarea de generar información de carácter estadístico. Paralelamente, debería generar y difundir información cualitativa de carácter más general que afecte a las decisiones de localización, inversión y migración que son tomadas por agentes privados y que, por falta de una adecuada difusión de la situación regional, benefician en definitiva a otras regiones del país.

C. CONCLUSIONES

Debido a dos elementos principales —una cierta insatisfacción intelectual generalizada entre los economistas regionales con relación al contenido político de la teoría del desarrollo polarizado, y la evidencia empírica que deriva de la observación de algunas experiencias frustradas (en particular en América Latina)—, hemos propuesto discutir un nuevo enfoque de una estrategia de desarrollo polarizado. Pilar básico de este enfoque es la consideración de los procesos de industrialización, urbanización y polarización como tres procesos absolutamente *interdependientes* dentro de un esquema estratégico que busca introducir en una o varias áreas geográficas un proceso de cambio económico y social cuyo resultado debe ser la modernización y la elevación del nivel de vida de la población regional.

De acuerdo con esta perspectiva, hemos propuesto una estrategia de acción (INDUPOL) consistente en nueve etapas interligadas que definen un proceso de decisiones de carácter comprensivo, planeado y en gran escala, y que permiten identificar actividades industriales, el sistema urbano y los procesos industriales que cabría descentralizar, evaluar las ventajas de cada centro, asignar los procesos a diferentes centros, seleccionar acciones sistematizadoras, y acciones internalizantes, y que permiten tam-

bién la programación física y financiera de las obras y el control y evaluación de la estrategia.

La aplicación de una estrategia como INDUPOL en un área determinada debe significar la transformación de una economía de varios puntos, de escasa integración e interdependencia interna y de bajo dinamismo, en un sistema urbano-regional altamente integrado e interdependiente, dinámico y de crecimiento autosostenido. Estas transformaciones afectan simultáneamente a las estructuras espaciales, económicas y sociales del área en cuestión.

Desde un punto de vista espacial, el sistema urbano-regional resultante cristaliza en una agrupación de centros urbanos especializados y complementarios ligados entre sí mediante ejes de desarrollo (transporte y comunicaciones) mostrando internamente un mínimo de fricción espacial.

Desde un punto de vista económico, la estructura generada mediante la aplicación de la estrategia INDUPOL se caracteriza por su dinámica de crecimiento y por su capacidad de difundir a través de todo el sistema urbano-regional los efectos de aumento de ingreso, ocupación y reinversión.

Desde el punto de vista de las transformaciones sociales, la aplicación de la estrategia provoca una modernización social del área al introducir formas urbanas de vida (aun en el medio rural), al crear oportunidades de empleo en el sector secundario y terciario, y, principalmente, a través de una mayor movilidad social derivada del incremento de ingreso.

Resta ahora hacer algunos comentarios finales sobre posibles alcances de la estrategia propuesta.

En primer término, parece conveniente referirnos al *nivel territorial* en que se puede plantear la estrategia.

El concepto ortodoxo de *polo* ha estado siempre asociado a la noción de jerarquía y en tal sentido se ha planteado la existencia de polos internacionales, nacionales, regionales, locales, etc. La tendencia de presentar el proceso de polarización como un proceso no discreto parece ciertamente peligrosa (aun cuando es preciso reconocer un problema de escala implícito) y preferimos reservar para la estrategia INDUPOL sólo dos niveles: nacional y regional. El nivel internacional —aun cuando factible— se descarta en aras de la simplicidad; niveles inferiores al regional quedan descartados por consideraciones técnicas.

Ahora bien, una estrategia *nacional* puede tener dos significados completamente diferentes. Por un lado, puede significar que todos los centros urbanos del país se consideran como elementos de un sistema nacional indivisible. Por el otro, puede significar la puesta en marcha de varias estrategias INDUPOL que cubren más o menos todo el territorio nacional y que están debidamente integradas en la planificación global.

El primer caso puede obedecer a consideraciones derivadas del tamaño del país (países muy pequeños) o bien puede corresponder a la situación prevaleciente en una economía madura con un alto grado de integración espacial. De esta manera, la estrategia INDUPOL se confunde prácticamen-

te con una estrategia sectorial de desarrollo industrial localizada territorialmente.

El segundo caso —dentro de una estrategia nacional— representa una situación bastante más interesante y de mayor complejidad y su contenido y alcance dependerá, naturalmente, de la disponibilidad de recursos. En este caso, la estrategia INDUPOL se convierte en la síntesis de una política nacional de desarrollo regional, a la que le da forma operativa y concreta.

El nivel regional de operación viene a corresponder al nivel de planificación intrarregional y la estrategia INDUPOL podría convertirse en este caso en la herramienta más efectiva de la planificación intrarregional.

En segundo término, es importante incorporar a la discusión el siempre debatido problema de la concentración espacial de actividades. Cabe plantearse en este sentido la pregunta siguiente: una estrategia como la ofrecida, ¿no significa acaso una contribución directa a la concentración espacial y, por consiguiente, al empeoramiento de los desequilibrios regionales?

La pregunta es pertinente, ya que en no pocas oportunidades se ha asociado el fenómeno de la concentración (y desequilibrio) al proceso de polarización (Utría, 1971).

Por un lado, nos parece que *a priori* no se puede juzgar negativamente la concentración espacial; más bien, ella debe ser evaluada con relación al nivel general de desarrollo de cada país. Además, la concentración espacial resulta de la interacción histórica de una serie de procesos de distinta naturaleza, aunque es claro que tanto un ineficiente funcionamiento del sistema de precios como también un errado y parcial uso de la estrategia de polarización pueden contribuir significativamente al agudizamiento de la concentración.

Por otro lado, la asociación entre concentración económica espacial y desequilibrios interregionales en el nivel de vida es muy poco clara. Obsérvese, por ejemplo, el caso de Estados Unidos, país con una muy elevada concentración económica espacial en la costa noroeste y que al mismo tiempo y excepción hecha de algunos puntos localizados, no acusa un problema notorio de desequilibrios interregionales.

Esta y otras observaciones sobre la materia tienden a atribuir el problema de los desequilibrios interregionales más a *diferencias de productividad urbana-rural* que a efectos de la concentración espacial.

El uso de una estrategia como INDUPOL puede producir un agudizamiento en el nivel de la concentración espacial y conducir a un empeoramiento en el nivel de los desequilibrios regionales, pero ello depende básicamente de los *recursos* disponibles y de las *decisiones políticas* que se tomen con respecto a la distribución geográfica de las regiones en las cuales se aplica la estrategia.

La limitación de recursos impone dos tipos de restricciones. Por un lado será generalmente difícil poner en práctica un esquema ideal de un conjunto de estrategias INDUPOL jerárquicamente ordenadas y que cubran todo el territorio nacional. Por otro lado, la necesidad de seleccionar

áreas juntamente con los costos implícitos en las acciones "sistematizadoras" principalmente, podría conducir a seleccionar como áreas de operación el o los subsistemas urbano-espaciales relativamente más desarrollados. En tal caso, esta *decisión política* implica desperdiciar la potencialidad que ofrece una estrategia como INDUPOL para lograr el objetivo de reducir los desequilibrios interregionales. Aun así, sin embargo, el uso de la estrategia propuesta debe significar la reducción de los desequilibrios intrarregionales, así como una reducción de los desequilibrios *intranacionales*, que es el objetivo que en definitiva interesa al país como un todo.

Hay una serie de problemas adicionales ligados al diseño de una estrategia como la propuesta y que, en rigor, deberían ser exhaustivamente discutidos. No es posible hacerlo en este momento, por lo que sólo les mencionan a continuación.

Algunos especialistas (Hansen, 1972) han propuesto utilizar una estrategia de polarización o de centros de crecimiento como un instrumento indirecto de control de las migraciones hacia los grandes centros metropolitanos. La idea subyacente consiste en la creación de una "oportunidad" de suficiente atracción entre el ámbito rural y la gran metrópoli. La idea parece estar razonablemente fundamentada y aunque no tenemos mucha confianza en la posibilidad de modificar sustancialmente la magnitud y la orientación de los flujos migratorios, un sistema urbano-regional como el que resulta de la estrategia presentada, probablemente tendría mejores posibilidades de éxito desempeñando un papel de "filtro" o de "amortiguador" de la corriente migratoria que *un* centro de crecimiento aislado.

Otro punto al cual es preciso hacer una breve referencia es la magnitud de la brecha urbano-rural en lo que respecta a las condiciones de vida. Sin el deseo de emitir un juicio definitivo, parece claro que la aplicación de una estrategia INDUPOL en un área determinada debe significar una modificación sensible en las condiciones de vida de las áreas rurales. Esta modificación deriva de dos causas principales. Primero, de un aumento de productividad en el sector agrícola como resultante de la succión de mano de obra no calificada que necesariamente ejercerán las actividades industriales. Segundo, de la ampliación del mercado consumidor local de productos agropecuarios, resultado del aumento de ingreso generado en el área. Además, la población rural del área se beneficia con una mayor cantidad de servicios sociales (educación, salubridad, etc.) y, de un modo general, se beneficia igualmente con la introducción de formas de vida y valores urbanos, aunque tal beneficio podría ser más aparente que real.

Finalmente, una palabra sobre las hipótesis institucionales en que se apoya un esquema de acción como INDUPOL.

No nos cabe duda alguna de que la ejecución de la estrategia que hemos propuesto se hará mucho más fácil si se opera dentro del marco de una economía con un grado elevado de socialización que permita el control eficiente de los recursos productivos (particularmente el control

del suelo, recursos naturales, crédito, transporte, etc.). Sin embargo, creemos que una estrategia como INDUPOL no implica cuestión alguna de carácter ideológico, pero sí muchas cuestiones relativas a la eficiencia de una acción política. Las cuestiones ligadas al grado de intervención del Estado en el manejo de una estrategia como INDUPOL, deben ser resueltas a la luz de consideraciones objetivas y no sobre la base exclusiva de juicios de valor. En definitiva, lo que hemos propuesto es un instrumento flexible de desarrollo regional y no una bandera doctrinaria.

D. BIBLIOGRAFÍA

- Aydalot, P., "Notes sur les économies externes et quelques notions connexes", *Révue Economique*, núm. 6, París, 1965.
- Bernard, P., *Growth poles and growth centres in regional development*, UNRISD, Report núm. 70.14, Ginebra, 1970.
- Blaug, N., "A case of Emperor's clothes: Perroux's theories of economic domination", *Kyklos*, vol. XVIII, 1964.
- Boisier, S., *Case studies on information systems for regional development*, vol. II, Chile, UNRISD, Report núm. 70.9, Ginebra, 1970.
- Boisier, S., *Polos de desarrollo: hipótesis y política en América Latina*, ILPES, 1971 (71-11-3091).
- Boudeville, J. R., "Les pôles de croissance brésiliens: La sidérurgie de Minas Gerais", *Cahiers de l'ISEA*, Serie L, núm. 9, 1955.
- Boudeville, J. R., *Los espacios económicos*, EUDEBA, Buenos Aires, 1960.
- Boudeville, J. R., *Problems of regional economic planning*, Aldine Publishing Co., 1966.
- Browne, E. y Geisse, G., "Planificación para planificadores o para el cambio social", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. I, núm. 3, 1971, Santiago, Chile.
- CEPAL/ONU, *La distribución del ingreso en América Latina*, Nueva York, 1970.
- Chenery y Watanabe, "International comparisons on the structure of production", *Econometrica*, octubre de 1958.
- Churchman, W., *The system approach*, Delta Books, 1968.
- de Andrade, M. C., *Espaço, polarização e desenvolvimento*, Editora Brasiliense, 1970.
- Di Tella, T., "El concepto de desarrollo polarizado de planeación regional. Un enfoque sociológico", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. III, núm. 12, 1969.
- Friedmann, J., *Regional development policy. A case study of Venezuela*, MIT Press, 1966.
- Friedmann, J., *A general theory of polarized development* (mimeo.), Ford Foundation, Santiago de Chile, 1967.
- Friedmann, J., "La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la planificación urbana y regional", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. III, núms. 9-10, 1969.
- Geisse, G., y Coraggio, J. L., "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. I, núm. 2, 1971, Santiago de Chile.
- Gokhman, V. M. y Karpov, L. N., "Growth poles and growth centres", *A review of concepts and theories of growth poles and growth centres*, UNRISD/70/C.6, Ginebra, 1970.
- Gruchman, B., "Growth poles in the spatial structure of the Libyan economy", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (ed.), Mouton, La Haya, 1972.

- Hansen, N. M., "Development pole theory in a regional context", *Kyklos*, vol. xx, 1967.
- Hansen, N. M., "Criteria for a growth centre policy", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (ed.), Mouton, La Haya, 1972.
- Hermansen, T., *Growth poles and growth centres in national and regional development*, UNRISD/69/C.26, Ginebra, 1969.
- Hermansen, T., "Information systems for regional development control", *Papers*, vol. xxii, 1963, Regional Science Association.
- Isard, W., Schooler, E. W., y Viltorisz, T., *Industrial complex analysis and regional development*, Wiley, 1959.
- Klaasen, L. H., *A method of selecting industries for depressed areas*, DECD, 1967.
- Kuklinski, A. R., *Trends in research on comprehensive regional development*, UNRISD, 1967, Ginebra.
- Kuklinski, A. R. (ed.), *Growth poles and growth centres in regional planning*, Mouton, La Haya, 1972.
- Lacoste, Y., "Perspectives de la géographie active en pays sous-développés", *Géographie active*, Presses Universitaires de France, 1964.
- Luttrell, W. F., "Industrial complexes and regional economic development in Canada", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (ed.), Mouton, La Haya, 1972.
- Misra, R. P., "Growth poles and growth centres in the context of Indian's urban and regional development problems", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (ed.), Mouton, La Haya, 1972.
- Paelinck, J., "La teoría del desarrollo regional polarizado", *Revista de Economía Latinoamericana*, año III, núm. 9, 1963.
- Perroux, F., "Note sur la notion de pôle de croissance", *Économie Appliquée*, núm. 7, 1950.
- Perroux, F., "Note sur la notion de pôle de croissance", *Économie Appliquée*, 1955.
- Perroux, F., *L'économie du xx^e siècle*, PUF, París, 1962.
- Perroux, F., "Note sur la ville considérée comme pôle de développement et comme foyer du progrès", *Tiers-Monde*, tomo VIII, núm. 32, 1967.
- Piöro, Z., "Growth poles and growth centres theory as applied to settlement development in Tanzania", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (ed.), Mouton, La Haya, 1972.
- Regulski, J., "Some remarks on development pole theory and its application in Poland", *A review of the concepts and theories of growth poles and growth centres*, UNRISD/70/C.6, Ginebra, 1970.
- Stöhr, W., "Development planning for depressed areas. A methodological approach", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. xxx, núm. 2, 1964.
- Stöhr, W., *Spatial growth differentials in Latin America: the role of urban and transport investment* (mimeo.), McMaster University, 1970.
- Sunkel, O., "El renacimiento de la economía política", *Revista de Economía*, 1962, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Thomas, M. D., "The regional problem, structural change and growth pole theory", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (ed.), Mouton, La Haya, 1972.
- Utria, R., *Introducción a las variables sociales del desarrollo regional*, ILPES, documento B/5 del I Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Santiago de Chile, 1970.
- Utria, R., *Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina*, CEPAL, División de Asuntos Sociales, 1971 (71-7-2069).
- Von Böventer, E., "La teoría de la organización espacial como fundamento de la planificación regional", *Análisis de las estructuras territoriales*, B. Secchi (ed.), Barcelona, 1968.
- Zaremba, P., "Observation about the synthetical approach to regional development", *A review of the concepts and theories of growth poles and growth centres*, UNRISD/70/C.6, Ginebra, 1970.

HACIA UNA REVISIÓN DE LA TEORÍA DE LOS POLOS DE DESARROLLO

JOSÉ LUIS CORAGGIO

1. Durante los años sesenta los problemas regionales han recibido una atención algo mayor entre los temas tratados por las ciencias sociales, y especialmente el concepto de polos de desarrollo ha llegado a constituir el centro de interés en el análisis de las estrategias de desarrollo regional, nacional y supranacional, y hasta ha comenzado a usarse como categoría para el análisis histórico del sistema de las regiones latinoamericanas.

La notable difusión del concepto de polo abarca también las instancias en que se toman las decisiones, desde los técnicos especializados hasta los funcionarios locales de la estructura administrativa, desde los estrategas militares hasta los grupos sindicales, e incluso ha servido de bandera para la movilización de comunas enteras. Actualmente, el término "polo de desarrollo" parece haber perdido su utilidad como categoría generalizada de análisis y política, dada la variedad de sentidos que se le atribuyen.

2. Sin embargo, la difusión del concepto no ha corrido pareja con la práctica real de la estrategia propuesta. En la mayoría de los casos se terminó con la *denominación* de polo aplicada a una ciudad, sin que esto haya tenido efectos ulteriores sobre su desenvolvimiento. Y los pocos intentos de poner *efectivamente* en marcha un nuevo proceso de polarización han fracasado o han dado lugar a efectos inducidos relativamente poco importantes debido a los altos costos implícitos.

El abuso del término, así como los intentos frustrantes de aplicación, configuran un fenómeno que pide una revisión de la denominada teoría de los polos de desarrollo, con el fin de rastrear desde sus orígenes su significado y de investigar el proceso que ha llevado a la situación actual.

No se trata de satisfacer una curiosidad personal; parece ser un caso más en que el análisis de los conceptos predominantes en una sociedad y su utilización por los distintos grupos sociales puede arrojar alguna luz sobre las estructuras esenciales de la sociedad misma. En tal sentido, el objeto general de este trabajo tiene carácter ideológico y no haremos sino adelantar algunas hipótesis de trabajo y presentar los lineamientos generales de una investigación que se encuentra en su etapa preliminar.

3. Es posible afrontar una revisión de la teoría de los polos de diversas maneras, que no son independientes de los objetivos perseguidos y que

pueden llevar a conclusiones distintas. Aquí consideraremos dos vías posibles de revisión y luego cotejaremos los resultados a la luz de sus implicaciones ideológicas.

En primer lugar, un analista técnico "neutral", que se enfrente con los fracasos reiterados en la aplicación de polos de desarrollo, quizá concluya que en buena medida esos fracasos se deben a la falta de un puente entre el concepto generalizado de polo y los instrumentos de política económica que lo ponen en funcionamiento. En tal sentido cabría intentar un rescate del contenido técnico del concepto, despojándolo de los elementos cuasi mágicos que usualmente se le atribuyen.

Tal intento conduce generalmente a armar un modelo "puro" de funcionamiento regional que puede tener ribetes mecanicistas o aun progresar hasta producir la incertidumbre sobre los efectos finales, en una actitud que suele llamarse "posibilista". Se llega así a un esquema cuya aparente "operacionalidad" lo hace sumamente atractivo como base metodológica y que puede inducir sucesivos desarrollos, variando algunos supuestos o incluyendo consideraciones más y más sofisticadas; algo así como lo ocurrido con los coeficientes de insumo-producto.

Pero el hecho de que un concepto aparentemente fértil haya dado lugar a magros resultados hasta deformarse en el proceso de búsqueda de una salida para los problemas del subdesarrollo localizado, hace pensar que algo hay de falso en él que lo invalida y lo hace no rescatable para los objetivos propuestos (promover el desarrollo donde no se produce espontáneamente).

Así, surge otra vía de revisión que consiste en analizar cuál es el componente ideológico de la llamada teoría de la polarización, con el fin de buscar qué tiene de rescatable este concepto desmistificado para ofrecer una explicación histórica o una estrategia viable para el desarrollo regional en cada subsistema específico.

4. A continuación (puntos 5 al 8) plantearemos sucintamente la primera vía de revisión (la técnico-neutral) e intentaremos demostrar cómo el mismo proceso de análisis "operacional" va desfigurando el concepto inicial hasta llegar a una fórmula de desarrollo regional tan difusa que habrá perdido toda relación con la idea de estrategia que implica la noción de polo.

Después bosquejaremos la segunda vía de revisión, concentrando nuestra atención en el contexto general de la teoría de los polos, a partir de la versión originalmente desarrollada por François Perroux, con lo cual los polos dejarán de ser algo que "viene de afuera" para convertirse en los centros de decisión del sistema capitalista mundial. De este modo, el trasfondo ideológico que oculta la teoría pura de la polarización quedará al descubierto y quizá obtengamos una explicación efectiva de por qué no funcionaron los intentos de desarrollo mediante la "implantación de polos".

5. Procedamos a explorar las posibilidades de la primera vía de revisión.

La idea básica de que parte en la mayoría de las exposiciones sobre la teoría "pura" de la polarización es ésta:

5.1 Si en un subsistema regional se inserta una nueva actividad motriz (planta industrial con alta tasa de crecimiento y suficiente tamaño para hacer perder su estabilidad al subsistema), ésta suscitará una serie de efectos parciales positivos y negativos en el sistema.

5.2 En la medida en que tales efectos se concentren en el subsistema regional, se dirá que la actividad motriz constituye un *polo para la región*, cuyo crecimiento o desarrollo dependerá del nivel y calidad de los efectos sobre las estructuras preexistentes.

5.3 En la medida en que los efectos positivos estén sujetos a importantes procesos de *filtración* hacia el resto del sistema, mientras que los efectos negativos están relativamente más concentrados en el subsistema, se dirá que la actividad constituye un *enclave en la región*.

5.4 A través de diversas clasificaciones de los efectos (fundamentalmente de los positivos) y sus correspondientes filtraciones, se llega a una aparente explicación de cuáles son las condiciones en las cuales la actividad motriz termina constituyendo un polo o un enclave. Tal explicación linda con lo tautológico, como si se tratara de "explicar" el subdesarrollo por una lista de "obstáculos al desarrollo".

6. En la literatura sobre el tema persisten ciertos supuestos implícitos, como mencionamos a continuación.

6.1 El problema de lograr el desarrollo de una región a través de la inserción de un "polo" puede descomponerse en dos partes:

- a) cómo lograr que una actividad motriz se localice en la región;
- b) cómo evitar que se convierta en un enclave.

6.2 El resultado neto de los efectos positivos y negativos de una nueva actividad motriz se supone siempre positivo. Entre otras cosas, esto explica parcialmente por qué está más desarrollado el análisis de los posibles efectos positivos mientras que poco se dice sobre los negativos.

6.3 Lo positivo de un efecto se define generalmente por referencia a ciertos indicadores cuantitativos que se suponen universalmente aceptados, con lo cual, a pesar de hablarse de polos de "desarrollo", el criterio se basa en el crecimiento de los indicadores.

6.4 No obstante que la idea misma de polarización implica heterogeneidad, la estructura interna de la región polarizada raramente se analiza (esto está relacionado con 6.2), e implícitamente se la trata como un ente homogéneo. Otro tanto se hace con el "resto del sistema", caja misteriosa de la cual procede la actividad motriz y hacia la cual se producen filtraciones (el misterio no se desvanece por el hecho de que se dibuje un mapa con varios puntos llamados polos y líneas que los unen en pares). Es decir, que aun cuando el análisis se realiza en un nivel regional, persiste el enfoque de "puntos" característico del nivel nacional.

7. Para ilustrar el "funcionamiento" de un polo de desarrollo, se pueden hacer tantas listas de efectos como se desee, como por ejemplo ésta:

Efecto

7.1 *Hacia atrás*

a] Incremento de producción de actividades ligadas por relaciones de I-0:

- preexistentes
- nuevas

b] Cambios cualitativos en los procesos de producción y organización de las actividades ligadas por I-0

7.2 *Hacia adelante*

(si se producen bienes intermedios)

a] Incremento en el nivel de producción de las actividades que utilizan los productos y subproductos de la actividad motriz. Se explicaría por la existencia de un estrangulamiento en la provisión de tales productos, o por un cambio en los costos de abastecimiento:

- nuevas
- preexistentes

b] Cambios cualitativos en los procesos de producción y organización de las actividades ligadas hacia adelante por relaciones de I-0

7.3 *Comercialización y servicios*

Surgimiento de actividades comerciales, de transporte y servicios (o crecimiento de las ya existentes) para la organización del nuevo flujo de bienes

7.4 *Sobre el mercado de trabajo*

a] Incremento en la ocupación total de mano de obra y/o disminución en la desocupación disfrazada

Filtración

vía de importación de los insumos de plantas previamente localizadas fuera de la región

vía localización de las nuevas plantas fuera de la región

Condicionado al grado de "articulación general y dinamismo" de la economía

vía exportación de los productos para ser transformados en plantas ubicadas fuera de la región

vía localización de las nuevas plantas fuera de la región

Condicionado al grado de "articulación general y dinamismo" de la economía

A través de la estructura general dominante de las actividades de comercialización y transporte y sus patrones de localización en el sistema espacial

vía inmigración de mano de obra desde otras regiones (incluso el efecto neto puede ser negativo)

Efecto

e incremento en la productividad media

b] Cambios en la calidad de los recursos humanos a través de los procesos de producción

c] Cambio en las condiciones del mercado de trabajo en cuanto a la organización de los intereses gremiales

7.5 *Sobre la demanda solvente de bienes y servicios*

a] Cambios en el nivel de ingresos generados en la región

b] Cambios en la estructura de las demandas familiares a través del efecto de demostración inducido por los grupos ocupados en las nuevas actividades

c] Demanda de maquinarias, construcciones, etc., para llevar a cabo las nuevas actividades

7.6 *Sobre el mercado de capitales*

a] Incremento en los fondos de inversión disponibles por la incorporación de los excedentes generados

Filtración

vía ocupación de mano de obra que no entra en la categoría de desocupados (que busca trabajo) por las bajas remuneraciones que esto permite

Condicionado por el tipo de tecnología utilizada y por la estructura preexistente del mercado de trabajo y el tipo de relaciones de producción que introducen las nuevas actividades, así como por las condiciones diferenciales de trabajo

vía transferencia de ingresos al exterior de la región (sobre todo los excedentes apropiados)

vía propensión al ahorro dada la estructura de distribución de los ingresos que permanecen en la región

vía importación de bienes de consumo

Condicionados por el grado de integración social de la región, por los umbrales económicos de producción de bienes y servicios de consumo y por los factores de localización de las actividades correspondientes (y en consecuencia por la estructura preexistente en la región)

puede ser compensado en parte por actividades que sean desplazadas de la región por la aparición de la nueva actividad

vía transferencia del ahorro regional al exterior de la región, provocada por las tasas diferenciales

*Efecto**Filtración*

b] Cambios en el comportamiento del sistema bancario inducido por la nueva dinámica de la región

de beneficios fuera de la región, o por el funcionamiento del sistema bancario nacional

c] Cambios en la actitud de los inversores potenciales, inducidos por la nueva dinámica de la región

Condicionado por el grado de "integración" social y económica de la región

7.7 *Sobre la dotación de infraestructura*

a] Mayor utilización (o sobreutilización) de las capacidades existentes

vía inoperancia del sector público o divergencia de objetivos específicos respecto a las nuevas implantaciones

b] Construcción de nuevas obras de infraestructura, por acción directa de las empresas o por los mecanismos de inducción que actúan sobre el sector público

Esta lista de efectos, como cualquier otra, es parcial y refleja la ausencia de una teoría dinámica de la polarización, al utilizar implícitamente el instrumental de la comparación estática.

Cuando hablamos de teoría "pura" de la polarización, nos estaremos refiriendo a este tipo de enfoque, centrado principalmente en una descripción de los efectos positivos y en la búsqueda de expresiones operativas y correlativas.

8. En cualquier caso, la observación de que los procesos de filtración constituyen la regla y que por lo tanto una implantación industrial moderna en un medio determinado tiende a convertirse en enclave, lleva a replantear la estrategia "pura" del desarrollo polarizado y a buscar las condiciones requeridas para lograr que se den los efectos deseados. Estas condiciones son simplemente la otra cara de la moneda, es decir, la negación de los efectos de filtración y sus causas.

Se plantea entonces la necesidad de seleccionar las actividades industriales que constituirán el "polo", para poner en marcha un proceso de crecimiento autosostenido.

Así, algunos requisitos deducidos lógicamente serían:

a] La nueva actividad debe ser fundamentalmente transformadora de insumos zonales y/u ofrecer un mercado suficientemente amplio como para llevar a su localización en la zona de actividades productoras de dichos insumos a partir de recursos zonales (eslabonamiento hacia atrás);

b] La nueva actividad debe tener una tecnología relativamente intensiva de mano de obra, que además contribuya a transformar la calidad del trabajo en la región (efecto de trabajo);

c] La población ocupada directamente en la nueva actividad, sumada

a la población previamente ocupada de la zona, debe dar lugar a niveles de demanda que sobrepasan los umbrales económicos de las actividades no básicas de abastecimiento de bienes y servicios (efecto de demanda);

d) Los beneficios generados en la actividad productiva deben quedar en manos de empresarios locales, quienes a su vez reinvertirán dichos beneficios en otras actividades regionales ligadas o no a la actividad principal, creando así un efecto de expansión en un frente sectorial amplio (efecto de reinversión);

e) Para permitir que los empresarios locales efectivamente reciban dichos beneficios es necesario que los mecanismos de comercialización y financiamiento sean manejados por los mismos grupos de empresarios locales o que tengan una estructura competitiva que impida la transferencia forzada de beneficios de la etapa de producción a la de comercialización;

f) Los grupos sociales participantes directamente en las nuevas actividades deben estar integrados convenientemente en la estructura social de la región, a fin de facilitar los fenómenos de difusión;

g) Las acciones de los agentes de las nuevas actividades y las del sector público deben estar concertadas mediante la elaboración de un programa coherente.

Esta alternativa está centrada en la iniciación de un proceso generador de fuerzas regionales que aseguren un impulso endógeno (en cuanto a las decisiones más que a los mercados). Asimismo, esta versión reconoce los efectos de la estructura de dominación existente y por ello aclara las condiciones para lograr una integración menos dependiente de la región periférica al sistema espacial nacional y/o mundial.

Una tercera variante se presenta en aquellos casos en que se comprueba:

a) Que en el contexto de un país relativamente estancado, se debilitan sensiblemente las posibilidades de localización excéntricas de nuevas actividades industriales que cumplan las condiciones enumeradas;

b) que aun en el contexto de un país en crecimiento, la región estudiada no contará con atractivos diferenciales de localización industrial en comparación con otras regiones periféricas o con la misma megalópolis, lo cual, en el marco de una estrategia nacional, podría postergar su desarrollo si éste se subordina exclusivamente a un proceso de industrialización;

c) actividades que no pueden clasificarse estrictamente como industriales pueden llegar a cumplir con las condiciones enumeradas, comenzando un proceso de dinamización de las estructuras regionales, que *a posteriori* puede conducir a un proceso de industrialización. Por otra parte, esas actividades pueden permitir altas tasas de crecimiento si la región logra controlar el mercado nacional para sus productos o aun participar en el mercado internacional (lo que le da una base de negociación con el gobierno nacional en lo que se refiere a infraestructura y otros componentes de la política pública hacia la periferia).

En resumen, esta tercera alternativa plantea los mismos requisitos,

pero ahora referidos a actividades económicas en general, que pueden no ser industrias manufactureras, con lo que pierde el contenido "industrialista" de las dos versiones anteriores (la "pura" y la "condicionada").

Surge así la convicción de que no es posible encontrar una estrategia tipo aplicable a todas y cada una de las regiones, tal como sugeriría el "industrialismo". En ciertas regiones, determinadas industrias pueden constituir actividades motrices, mientras que en otras el núcleo motriz puede estar constituido por actividades primarias o de servicios, provisto que se cumplan las condiciones especificadas más arriba (surgen así los "polos turísticos", etc.). Por último, a nivel nacional esta alternativa supone una asignación de funciones básicas no competitivas a las distintas regiones.

9. La revisión más benigna del "recetario para el desarrollo mediante la implantación de polos" deja una sensación de insatisfacción, de que se está escamoteando al análisis los componentes esenciales de la propuesta, que tienen que ver con las condiciones reales de funcionamiento de un sistema de regiones en el marco del capital dependiente.

Surge así la duda sobre la corrección metodológica del análisis y su correspondiente estrategia. ¿No se estará intentando aplicar a nuestros países una teoría diseñada a partir de otras realidades, más específicamente, de los países dominantes? ¿No será además que se toman sólo los elementos mecanicistas de esa teoría, para luego proceder a una adaptación superficial a condiciones azarosas, dejando de lado su contenido esencial? Y por último, esta estrategia de los polos de desarrollo, ¿no será una cortina ideológica para ocultar el verdadero proceso de creciente integración de nuestros espacios al sistema dominante?

Estas y otras preguntas nos inducen a intentar la segunda vía de revisión mencionada en el punto 3, en que se propone seguir un camino distinto al esbozado en el primer tipo de revisión: en lugar de extraer los conceptos "técnicos" para rearmar una teoría "pura" de la polarización, vamos a poner el acento en los componentes específicos e interrelacionados del contexto total (teoría y realidad), para descubrir la ideología que impregna dicha teoría.

10. Como punto de partida, convengamos en concentrar nuestra atención en la teoría de los polos tal como fue desarrollada por François Perroux, teniendo siempre presente el contexto real en que tal teoría surge y se desenvuelve: en Francia, a partir de la segunda guerra mundial —dentro del sistema capitalista mundial crecientemente dominado por los Estados Unidos— y en pleno proceso de reubicación con respecto a las colonias que sucesivamente van recibiendo su "autonomía política". El compromiso de Perroux con el sistema y sus problemas se manifiesta no sólo con la lectura de sus escritos, sino con hechos tales como su calidad de asesor del general De Gaulle.

Al intentar presentar la teoría de los polos de desarrollo, no ya como un esquema funcional sin dimensión histórica, sino como un cuerpo

ideológico cuyo sentido se aprecia al referirlo a un tiempo y un espacio específicos, surge un problema: la teoría no nace como un bloque determinado, sino que tiene diversos momentos que, al yuxtaponerlos en un intento de presentación unitaria, dan lugar a un conjunto de proposiciones no siempre coherentes (aparte de las contradicciones que la teoría pueda tener en cada uno de sus momentos).

Por estas razones, la tarea de revisar la teoría de los polos según esta segunda línea de análisis demandará un esfuerzo mucho mayor que el realizado hasta ahora. Sin embargo, parece útil intentar extraer provisoriamente un conjunto de proposiciones que contengan los elementos fundamentales de tal teoría, sin otra pretensión que delinear un borrador del trabajo futuro. En tal sentido deben interpretarse las notas que siguen.

11. El gran marco general que Perroux provee para su análisis es *la idea de la dominación como realidad ineludible*.

En todo sistema económico existe una estructura de relaciones entre sus elementos (empresas, grupos, naciones, etc.) caracterizada por dos componentes: asimetría e irreversibilidad, que constituyen el llamado *efecto de dominación*.

Esta característica no sólo no es nociva, sino todo lo contrario: "la empresa dominante, la economía nacional dominante, han sido y probablemente seguirán siendo... los artesanos esenciales del progreso económico" que se manifiesta "...en y por la desigualdad", y, por otra parte, "la dominación... no está inevitablemente acompañada de la explotación".¹

La posición dominante en un sistema permite imponer condiciones para la apropiación de excedentes que son a su vez autorizados para reforzar la posición dominante.² Empresas y "naciones" y sus correspondientes estructuras de dominación están íntimamente relacionadas, lo que surge de la exposición de las relaciones entre las empresas y el Estado: "la fuerza contractual del Estado y la de los grupos y de las empresas que contiene, la dimensión del Estado y la de las empresas y de los grupos, la proporción de las actividades estratégicas en el conjunto, en vez de contrariarse y de neutralizarse actúan en el mismo sentido para engendrar una influencia asimétrica e irreversible sobre otras economías nacionales...".³

Ante esta descripción, cabe preguntarse —aparte de algunos *mecanismos* descritos por Perroux —cómo se ejerce el poder de dominación, o lo que es lo mismo, cómo surge y se perpetúa la relación dominante-dominado. Perroux nos ataja: "...nuestro campo es el examen, en términos intencionales o no, del objeto de dominación de una economía

¹ F. Perroux, "Schème de une théorie de l'économie dominante", en *Économie appliquée*, abril-septiembre de 1948, y *Le capitalisme*, Presses Universitaires de France, 1958 (versión revisada y aumentada del original de 1948).

² F. Perroux, "Schème...", *loc. cit.*

³ *Ibidem*.

nacional que actúa principalmente por *medios compatibles con la economía de mercado*". Simultáneamente explica que su punto de referencia es "la posición y el papel relativos de los Estados Unidos de América en un mundo en reconstrucción"⁴ y agrega que su interpretación "se sitúa fuera del marco de una teoría del imperialismo...", cuyo "vocabulario emocional... no es propicio ni a la adquisición del conocimiento ni al progreso de las relaciones pacíficas entre naciones", mientras que "el análisis de este efecto de dominación ofrece... un terreno de neutralidad científica que todas las partes interesadas pueden aceptar"⁵.

Así, aunque menciona al pasar "la fuerza, el poder y la coacción..." como "tendenciosamente excluidos" del análisis neoclásico,⁶ y en otro escrito dice (a pie de página): "no afirmamos nunca que, salvo especificaciones, podamos dispensar jamás, en ningún sistema, del pensamiento político";⁷ su "teoría" de la dominación no parece alcanzar el nivel de "Teoría", ni siquiera superar el de esquema parcial, por lo que resulta falso en un contexto en que se pretende usar el concepto de dominación para una explicación de la totalidad (como a nuestro juicio intenta Perroux en sus trabajos).

Por otra parte, el sentido apologético y oportunista de este esquema parece evidente cuando el mismo Perroux lo utiliza en 1958⁸ (si bien la versión original es de 1948, sólo contamos con la versión revisada y ampliada del año mencionado) para ensalzar a los Estados Unidos: "Los Estados Unidos defienden, al mismo tiempo que los intereses de su pueblo, la lógica de un sistema... al probar... la viabilidad de la economía de mercado y *al sostener el desarrollo de la economía mundial* mediante un intervencionismo que no permanece liberal más que por sus fines últimos y por la selección de sus procedimientos", y luego en 1968, para oponérsele: "...las discriminaciones subrepticias que juegan en América Latina en favor de los Estados Unidos. Las inversiones exteriores de los Estados Unidos, sus exportaciones de bienes, de capitales y de técnicos han provocado 'desviaciones' de tráfico que no deseamos criticar, cuya racionalidad es necesario probar, si es que están sometidas a formas *no clásicas* de competencia..."; "una autonomía relativa de la Europa de los Seis es la condición de base de cooperaciones tendientes a favorecer la autonomía relativa de las naciones de América Latina. Si la Europa de los Seis estuviera privada de voluntad política propia y de medios para ponerla en marcha, no sería sino un intermediario más, una pantalla más: las fuerzas económicas y financieras preponderantes dominarían solas sobre el territorio europeo o más allá"⁹.

⁴ F. Perroux, *L'économie du xx^e siècle*, 1961 (el trabajo data de 1948, pero el autor lo reimprime sin cambios).

⁵ F. Perroux, "Schème...", *loc. cit.*

⁶ *Ibidem.*

⁷ F. Perroux, "Lectura del sansimonismo y lectura de nuestro tiempo", en *La industrialización del siglo xx* (Buenos Aires, EUDEBA, 1967; 2^a ed.), primera parte.

⁸ F. Perroux, *Le capitalisme*, *op. cit.*

⁹ F. Perroux, "Les investissements multinationales et l'analyse des pôles de développements des pôles d'intégration", en *Économies et Sociétés*, 1968.

12. Esta visión de la dominación inevitable, ejercida a escala mundial y entre distintos niveles a veces con "autonomía relativa", a veces como meros intermediarios, se complementa —en términos principalmente económicos— con los conceptos de polo y de economía generalizada.

Si bien en algunos de sus primeros trabajos Perroux introduce una concepción especializada del polo, es necesario, como él mismo lo sugiere, despegarse del análisis para aprehender su significado (el no seguir este procedimiento explica en parte la miopía de la teoría "pura"). Ante todo, el polo de desarrollo es "un generador de actividad económica y su interés reside en su capacidad de multiplicación".¹⁰ Aquí se hace aparente la importancia de la estructura de dominación como base para la teoría de los polos: *la relación dominante-dominado se supone paralela a la relación inducior-inducido*. Como Perroux está suponiendo un marco de economía capitalista (también dominada eufemísticamente descentralizada), es evidente el papel que juegan aquellos elementos del sistema económico (empresas, industrias) que se caracterizan por "...ejercer sobre otras unidades acciones que aumentan la dimensión de estas últimas, que modifican sus estructuras, que cambian sus tipos de organización y que suscitan o favorecen progresos económicos".¹¹ Innovación y beneficio son los instrumentos principales de esta inducción. Así, los crecimientos en el sistema son "inducidos y asimétricamente propagados. Este hecho es estructural y ampliamente independiente de una intención deliberada de opresión o de explotación".¹²

A partir de las comprobaciones históricas efectuadas por Kuznets, Perroux elabora la idea de industria motriz, caracterizada por tener —durante determinado período— tasas de crecimiento superiores a la media del producto industrial y del nacional. Tales tasas alcanzarían un límite después del cual decaerían, pero nuevas industrias motrices tomarían su lugar. Y sigue la célebre proposición de nuestro autor: "...el crecimiento no se presenta en todas partes al mismo tiempo, al contrario, se manifiesta en ciertos puntos o polos de crecimiento con intensidades variables y se propaga por diversos canales y con efectos finales variables dentro del conjunto de la economía".¹³ Esta frase suele interpretarse en términos territoriales, pero su alcance es más amplio, identificándose a menudo el concepto de polo con el de industria moderna, motriz, oligopólica y, en general, desestabilizadora del sistema. A esto se puede agregar que la aglomeración territorial de un conjunto industrial con tales características intensificará los efectos sobre el sistema.

Cruda y reveladora es la vinculación que Perroux establece entre polos y naciones: "Existe actualmente, y existió en otro tiempo bajo formas diferentes, un conflicto entre los espacios económicos de las grandes unidades económicas (industrias, empresas, polos) y los espacios política-

¹⁰ F. Perroux, *La coexistencia pacífica*, 1958.

¹¹ *Ibidem*.

¹² F. Perroux, "Normes du développement et foyers du progrès", en *Cahiers de l'ISEA*, 1959.

¹³ F. Perroux, "Note sur la notion de pôle de croissance", en *Économie Appliquée*, 1955.

mente organizados de los estados nacionales. Los primeros no coinciden con los segundos y su crecimiento depende de las importaciones y exportaciones de los centros de aprovisionamiento, de los mercados exteriores y del mercado nacional. Las grandes unidades económicas son instrumentos de prosperidad y armas del poderío del estado nacional. De esto resulta una combinación frecuente de fuerzas privadas y públicas que se gesta dentro de esas grandes unidades, una lucha entre las grandes unidades capitalistas y *nacionales*, en escala mundial, formas de imperialismo, unas veces privado, otras político, que es ejercido por naciones económicamente 'reales y activas' en relación con naciones económicamente 'aparentes' y relativamente *pasivas*".¹⁴

Para Perroux resulta ilusorio asociar la localización del aparato productivo de un polo en cierto territorio con la idea de nacionalidad: "Económicamente, un polo se halla en el espacio de quien lo controla de manera efectiva, ya sea porque mediante su conducta, la compra, la venta, el préstamo regula efectivamente el crecimiento, la estructura, el tipo de organización, los progresos de este polo", "la economía nacional ya no aparece como un lugar de factores móviles... no aparece siquiera como un grupo de grupos orientados y regidos por el Estado, sino como *una constelación de polos de desarrollo que tienen sus industrias y empresas afiliadas en el interior o en el exterior del territorio nacional*".¹⁵

La visión de la economía mundial como economía "internacional", como sistema de naciones, se desintegra para dar lugar a un sistema de polos dominantes cuyos espacios se superponen y entrelazan entre sí y con los espacios territoriales. A partir de esta visión "realista", Perroux propone remplazar las estrategias de los "nacionalismos imposibles" por la idea de la "economía generalizada".¹⁶

Esto tiene claras implicaciones para las ex colonias francesas (y las otras): "...los nacionalismos jóvenes aparecen en una época en que las naciones, más que nunca antes, son desintegradas por la acción de sus (*sic*) polos industriales".¹⁷ Aun para Europa, "se requieren los grandes centros industriales de los Estados Unidos, es decir, de la economía mundialmente dominante".¹⁸ Así, "las mejores oportunidades para el África del Norte vienen de muy lejos y deben descentrarla... Las mejores especializaciones no se pueden conocer... sino obteniendo... la mayor cantidad y las mejores clases de inversiones totales disponibles a escala del mundo"; agrega: "Es vano tratar de buscar el equilibrio de las balanzas exteriores por territorios... Conviene desde ahora sumar a esta contabilidad una contabilidad relativa a los polos o conjuntos funcionales", y remata: "La presentación de la contabilidad por conjuntos funcionales y de los plazos (*sic*) de crecimiento de los conjuntos por crear, *daría a las*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ F. Perroux, *La coexistencia pacífica*, *op. cit.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.* Cf. con F. Perroux, "Les investissements multinationales...", *loc. cit.*

élites capaces de razonar sin ceder a las reacciones emocionales, la medida económica de la realidad de su nación".¹⁹

Para Perroux, "ganancias y utilidades ligadas de los carteles, ya existentes o nuevos, de grandes empresas concentradas, de ciudades y de regiones favorecidas o en busca de favores, de naciones pequeñas o medianas desintegradas y agrupadas alrededor de polos de desarrollo nuevos o de polos antiguos reforzados... son los resortes verdaderos detrás de la barrera de humo de las ideologías".²⁰

Para este enfoque, el corte entre bloque capitalista y socialista da paso aparentemente al corte entre países industrializados y no industrializados. En este sistema, "las economías dominantes adoptan... tanto si son comunistas como si son capitalistas, estrategias de penetración que les son dictadas por las técnicas del siglo xx... dos economías dominantes están sometidas a las leyes de las sociedades industriales del siglo xx. Los polos de desarrollo de las grandes industrias... les prohíben coexistir pacíficamente, en rigor, y son también sus medios esenciales de penetrar en los países subdesarrollados... La competencia en los países subdesarrollados se efectúa mediante la creación de polos en las economías en las que implantarlos es ventajoso, vista la desigualdad de los niveles de desarrollo". "Para sacar partido, en beneficio propio, de sus centros industriales, las naciones tienen pretensiones necesariamente sobre los territorios de otra con el propósito de adquirir mercados y materias primas; les es esencial manipular los recursos situados en sus territorios para defender y elevar primero el nivel de vida de su propia población."²¹

Además, los "polos de desarrollo" se benefician de los medios de acción de los "poderes públicos" de los países subdesarrollados en que se instalan, modificando en su favor la infraestructura y obteniendo diversos tratamientos preferenciales.

Sin duda, Perroux describe fenómenos que la teoría económica neoclásica —aún dominante en nuestros países— generalmente oculta. Pero este "realismo" lo conduce a su vez a introducir elementos ideológicos cuando hace de estos elementos de una configuración específica del sistema mundial, un modelo ahistórico universal e ineludible y en todo caso mejorable con buena voluntad de las partes dominantes hasta llegar a la "economía generalizada": "La desigualdad entre las estructuras económicas es resistente: proporciona un argumento poderoso contra las revoluciones aparentes, las rebeliones efímeras y en favor de las políticas concertadas. A este último dominio pertenecen las políticas de integración entre sí de los países más débiles, de los países afiliados... si la política de integración no es deseada por el país-foco, tiene todas las posibilidades de tropezar con los obstáculos que suscita abiertamente o no... Si la integración es deseada por el país-foco, es él quien dirige la experiencia, favoreciendo mediante el tráfico entre gobierno y el crédito a largo plazo a un país determinado o, en el conjunto, a un determinado polo de desarrollo, cuya

¹⁹ F. Perroux, *La coexistencia pacífica*, op. cit.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

prosperidad repercute inmediatamente sobre el país que lo contiene y mediatamente sobre los otros". Perroux no deja abierta ninguna alternativa a la integración "inteligente" al sistema de dominación capitalista mundial.

13. Así, una de las preocupaciones fundamentales de Perroux es la de lograr el convencimiento —por parte de los países dominados— de que su única vía de desarrollo está dada por su acoplamiento más firme al mismo sistema de dominación capitalista.

¿Cómo se logra este acoplamiento? La respuesta está implícita en el esquema planteado: simplemente logrando que un polo de desarrollo mundial (una industria dominante a escala mundial) establezca una subsidiaria de su aparato productivo en el territorio nacional del país afiliado. Se supone que tal parte subsidiaria crecerá según el ritmo que permita el polo y su estado nacional asociado.

Para que tal establecimiento se efectúe, los estados nacionales afiliados y los grupos sociales componentes de la nación cuyo desarrollo se desea deben comportarse adecuadamente. Dado que —como vimos más arriba— la decisión de establecer un subpolo sólo se tomará si es conveniente para la correspondiente "constelación nacional de polos", deberá acondicionarse el país receptor de modo de asegurar tal conveniencia.

Y esto no está de ningún modo limitado a la construcción de infraestructura que facilite la articulación del medio y su integración al polo y por su intermedio a la economía dominante. Perroux ya ha superado la etapa del *colonialismo*: "los sectores modernos... no pueden ya ser cuerpos extraños que crecen a expensas del medio circundante inmediato. La necesidad de ordenar racionalmente el medio de propagación se ha puesto de manifiesto por accidentes graves..."²² Hay que evitar, pues, que la expedición de capital se convierta en un enclave en medio de la selva inarticulada de los países dominados. Esto no está basado en consideraciones puramente económicas, sino básicamente políticas: "la experiencia... disipa muchos errores cometidos habitualmente con respecto a los efectos de estímulo ejercidos por el sector moderno. Los países excolonizados han tomado conciencia de las superproletarizaciones que se derivan de ello y de las pérdidas llamadas sociales, pero igualmente económicas, que engendran"²³

Pero el rechazo realista del viejo esquema colonialista conduce a un claro planteamiento *neocolonialista*, que relaciona el acoplamiento del espacio territorial dominado a la "constelación dominante de polos" (a través de la expedición de capitales) con el necesario acoplamiento interno para evitar el dualismo y la posterior ruptura del acoplamiento exterior. Estas relaciones no se pueden tratar en términos exclusivamente económicos, porque son esencialmente políticas. Por ejemplo, el papel de las élites aparece así: "la aceptación de la idea de desarrollo recíproco de dominantes y dominados implica... que la nación piloto suscita ella mis-

²² F. Perroux, "Normes du développement", *loc. cit.*

²³ *Ibidem.*

ma unas élites en los territorios de ultramar; es lo que se llama... la búsqueda del interlocutor válido, necesariamente hostil en cierto grado, en *las confusiones de los inicios*, y cuyos progresos en competencia y en poder real le convierten en *un émulo y en un asociado...*" Élite y orden, necesario éste para sostener el acoplamiento, van unidos: el "desarrollo acumulativo no puede iniciarse y no es mantenido más que si se hacen por lo menos groseramente compatibles entre sí los proyectos de los grupos sociales... *los proyectos de las élites autóctonas y locales*, que son las únicas que pueden inventar los tiempos sociales, los ritmos y los riesgos sociológicamente tolerables".²⁴ El economicismo latente en diversos escritos de Perroux, y sobre el cual volveremos más adelante, no resiste la necesidad de asegurar el acoplamiento "exterior" mediante el acoplamiento "interior", que a su vez se logra con mayor rapidez, si se actúa simultáneamente sobre la superestructura del sistema dominado: "Es evidente que los procedimientos técnicos no se transmiten aisladamente. Son estructuras económicas de producción y de cambio las que se propagan y no son separables, prácticamente, de las estructuras sociales y mentales. En la medida en que se crean puntos de desarrollo, provocan desequilibrios en cadena en el sector tradicional... uno positivo, por la elevación del nivel de aspiración; otro *negativo*, por la ruptura de las comunidades tradicionales, *la toma de conciencia desordenada de las desigualdades, el sentimiento de frustración y de explotación*. Estos desequilibrios, para ser depurados de una parte por lo menos de sus efectos *maléficos* y protegidos en cuanto a su virtud motriz, deben ser *conscientemente ordenados*. Desde este punto de vista, puede reinterpretarse útilmente la *educación de base*, por una parte, y la escolarización y la enseñanza, por otra. Se aprecia también cómo *una acción inteligente favorece la formación de zonas de progreso, es decir, de conjuntos humanos capaces de absorber, de coordinar y de interpretar los progresos técnicos y las estructuras occidentales*".²⁵

14. En qué medida *este cuerpo doctrinario es un instrumento de la dominación que el mismo Perroux describe*, se hace evidente cuando en otro pasaje habla de las relaciones entre el Estado, los polos y las poblaciones, pero referido ahora al contexto europeo interno; los resultados son distintos: "El Estado, que cumple una función de adaptación, prepara continuamente un número considerable de reglas del juego social para la nación en su conjunto... la división política administrativa de la región no puede ser considerada como neutra en lo que se refiere al equilibrio de los poderes locales y del poder central y al equilibrio de los poderes industriales y privados y de los poderes públicos en todos los niveles. La sola circunstancia de que se razone en términos de regiones, de territorios... impide... que la opinión pública concentre su atención en la gran firma y sus poderes. Impide, asimismo, denunciar las participaciones, las uniones personales, las dependencias comunes con respecto a los monopo-

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

lios financieros, a los grandes bancos comerciales que unen la gran firma de la región A con la firma de la región B. Por otra parte, la eficacia del arbitraje del poder central (Estado) está limitada por las alianzas y coaliciones de los poderes económicos locales y por la importancia que representan las industrias contenidas en una región para la política económica dirigida por el conjunto nacional... Como centro de aglomeración que produce efectos regionales, la gran firma será a menudo considerada como una unidad de interés general, aun tácitamente, por las firmas y los trabajadores que dependen de ella, y también por los poderes públicos locales que defienden los intereses de esas firmas y de esos trabajadores...²⁶ y más adelante agrega: "el arbitraje político es posible sólo si el poder político efectivo de las poblaciones libremente representadas es superior al poder industrial de los propietarios de las grandes firmas".²⁷ Remplacemos en los párrafos citados "nacional" y "regional" por "supranacional" y "nacional" respectivamente y agreguemos como condición para el "arbitraje" una real autonomía respecto a los estados centrales (en lugar de una élite asociada) y tendremos un diagnóstico que, si bien corresponde a la misma estructura planteada más arriba, sugiere estrategias algo distintas.

Es sintomático que el concepto de Estado sea manejado tan confusa e incoherentemente a lo largo de la obra de Perroux. Por momentos aparece como el elemento arbitrador, representante del bien general; por momentos es planteado con una óptica más realista: "El Estado está constituido por individuos que constriñen a otros individuos, por aparatos de coerción y persuasión, por creencias difundidas para intentar salvar la autoridad que ha perdido su carácter sagrado... Un poder industrial despliega gran vigor para coordinar los esfuerzos de los productores y subordinados a objetivos comunes. Este poder invoca el interés nacional y el provecho colectivo; es una manera de disimular desigualdades improductivas que los estados industriales aceptan y mantienen. No pueden hacer de árbitro... en los conflictos entre sus clases y sus grupos sociales...²⁸

Perroux desearía que el Estado de los países dependientes se limitara a arbitrar internamente evitando conflictos insoportables, pero sin contrariar la tendencia a la "mundialización de la industria", a "la construcción de la gran maquinaria mundial" que es frenada por la acción del Estado cuyo poder tiene como objeto formal el defender el "interés general o ventaja colectiva de esas poblaciones nacionales".²⁹

15. Vemos entonces que la propuesta para lograr el desarrollo que surge de la teoría de la polarización no puede captarse en su verdadero significado a través de una teoría "pura" del desarrollo polarizado, según la cual

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ F. Perroux, "La socialización ambigua y la economía de nuestro tiempo", en *La industrialización del siglo xx* (Buenos Aires, EUDEBA, 1967, 2a. ed.), segunda parte.

el polo surge de alguna manera misteriosa en el medio que se desea desarrollar; es una "cosa" que viene del "resto del mundo" y que encierra las mágicas semillas del desarrollo. En cambio, en el contexto específico del sistema capitalista de dominación mundial en el que están insertados nuestros países, el polo no aparece como una cosa que se toma o se deja, que se manipula a gusto, sino como un elemento de la estructura de dominación social. El polo-cosa no es más que un fragmento desprendido del aparato productivo del verdadero polo, que a su vez forma parte de una nación dominante, a la cual nos acoplamos como espacios dominados al asentarse libremente las máquinas, los capitales, los técnicos. Porque el aparato productivo funciona en el marco de las relaciones sociales y no como mecanismo socialmente neutro.

Podría argüirse que "técnicamente" el aparato productivo y la dominación pueden separarse. Sin embargo, no nos interesan las relaciones ideales sino las efectivas en el momento específico del sistema al que estamos integrados. Y América Latina ha acumulado suficiente experiencia sobre la persistencia y realimentación de la dominación a través del asentamiento de expediciones de capital de la nación dominante y de la clara utilización de todo tipo de coacción cuando un país dominado pretende pasar a controlar el aparato productivo establecido en su territorio.

Si, como Perroux mismo dice, los polos de desarrollo realizan implantaciones en las economías en que les es ventajoso "vista la desigualdad de los niveles de desarrollo", ¿qué misterioso mecanismo hará que el *verdadero* desarrollo de los pueblos dominados pase a ser ventajoso para la constelación dominante de polos?

16. La concepción de los polos de desarrollo —en su versión original— tiene la virtud de presentar con claridad algunos fenómenos del mundo real, normalmente oscurecidos por las teorías económicas neoclásicas y las teorías políticas liberales asociadas. Sin embargo, Perroux no llega a analizar las relaciones esenciales del sistema. Su análisis permanece en el nivel de lo aparente, por lo que a partir de su lectura se obtiene sólo una dosis de "realismo".

Sobre la base de tal realismo se nos propone sacar el mayor provecho posible de una integración definitiva al sistema capitalista de dominación. Tal idea no puede menos que repugnar a quienes de una u otra manera están comprometidos con los auténticos procesos de liberación de América Latina.

Por esta razón, ocultar incluso los elementos de "realismo" de la teoría y convertirla en una teoría "pura", técnicamente atractiva, resulta funcional, pues la estrategia que se deduce de ella coincide esencialmente con el desembozado planteamiento de Perroux. Así, la "estrategia condicionada" de la polarización no es más que el correlato técnico-neutral de las condiciones para el acoplamiento de la nación (o región) al polo asentado en la misma. Tanto en la visión económico-mecanicista como en la económico-política, un enclave no cumple con las condiciones deseadas hasta por las naciones dominantes, conscientes de los efectos que a largo

plazo tendrán los "errores graves" sobre la misma estructura de dominación.

El planteamiento "puro", el más falso en el contexto real en que se pretende aplicar, sólo puede prosperar entre quienes han alcanzado un alto nivel de enajenación por acción de la ideología dominante y han asumido justamente el papel aparente de tecnócratas neutrales que el sistema necesita.

Por ello, ante la cruda evidencia de que los intentos de implantación de polos de desarrollo siguen dando lugar a enclaves aun cuando se sofisticque el análisis de las relaciones y condiciones técnicas implícitas, la ideología deberá tomar —y ya ha tomado— formas más complejas y "aceptables".

17. Tal ideología —aparentemente diseñada en nuestros países— está constituida por el "desarrollismo". Si al lector desprevenido se le expone que existe un cordón umbilical entre la estrategia pura de polarización y el desarrollismo, es probable que tienda a rechazar tal hipótesis. Al menos en Argentina, el desarrollismo se caracteriza por acentuar el desarrollo "nacional", dando poca o ninguna importancia a los aspectos espaciales del mismo, y en todo caso afirmando que el desarrollo nacional implica el desarrollo de las regiones constituyentes. Sin embargo, cuando descubrimos el contexto ideológico subyacente en la teoría "pura" y accedemos a la teoría de los polos en su versión más abierta, la relación no sólo se hace manifiesta, sino que nos induce a pensar que es mucho más directa de lo que podría esperarse de dos teorías y/o estrategias que se diseñan independientemente.

Dadas las limitaciones de este trabajo, sólo mencionaremos algunos de los principales puntos comunes de la teoría de los polos y el desarrollismo.

Una característica común básica es el *economicismo* que impera explícita o implícitamente en ambos cuerpos doctrinarios. En particular, el economicismo se especifica, en ambos casos, como un "*industrialismo*" y consiste en suponer que los cambios "sociales y mentales" en la población necesarios para lograr un verdadero desarrollo se logran como subproducto del crecimiento de determinadas actividades. El hecho de que se mencionen variables y relaciones que no son estrictamente económicas no cambia el hecho esencial de que lo social y político es tratado como un "aspecto" del proceso considerado central. La superestructura no tiene entonces autonomía relativa, en función del desarrollo social, y debe limitarse a acondicionar el crecimiento económico.

En particular, resulta claro el *papel asignado al Estado*, como árbitro y conciliador de los conflictos que se suscitan en el proceso. Esto está directamente emparentado con el requerimiento, planteado con mayor o menor claridad en ambos casos, de la *conciliación entre las clases*, como punto de partida para permitir la iniciación del proceso. En el caso del desarrollismo, la necesidad de lograr el "diálogo" en momentos en que se requiere un proceso conflictivo de fuerte acumulación intenta justificar el *papel esencial del capital extranjero*. (Nótese que, dada la definición de

industria motriz de Perroux, desde el punto de vista de los países dependientes, ésta también implica inversiones extranjeras.) Al respecto, el concepto de polo en la versión de Perroux es intercambiable en casi todos los casos con el concepto de industria o sector básico en el desarrollismo.

Cabe aclarar que aun cuando ambos cuerpos de proposiciones —teoría de los polos y desarrollismo— aparecen como “versiones” de una misma ideología, según se la vea desde el centro dominante o desde la periferia dominada, la primera tiene la virtud de señalar abiertamente una serie de fenómenos del mundo real que la segunda —por necesidad política— oculta. Así, por ejemplo, a partir de las proposiciones de Perroux sobre el funcionamiento del sistema mundial, puede desarrollarse una explicación del papel del sector externo “nacional” y su constante presencia en el primer plano de las dificultades para poner en marcha un proceso relativamente autónomo de desarrollo. Esto requiere, sin embargo, introducir un análisis apropiado de las estructuras internas y su entronque con las tendencias de integración mundial de la industria, tal como lo destaca Perroux.

18. Puede argüirse que para descalificar la propuesta sobre bases científicas no es suficiente mostrar que la teoría “pura” de la polarización oculta un contenido ideológico bien definido, y que a la vez coincide en lo esencial con la ideología desarrollista.

Recordemos que la propuesta puede descomponerse en dos partes: por un lado, es necesario acoplar nuestros países a la constelación mundialmente dominante de polos dinámicos. Para que esto no se reduzca a la mera instalación de enclaves de fuga en nuestros espacios nacionales, debemos además acoplar el conjunto del sistema nacional al centro dinámico, cuyo funcionamiento, relativamente autónomo, genera fuerzas motrices en las cuales debemos engranar la maquinaria social que se debe condicionar y lubricar para facilitar un movimiento sin rupturas nocivas. En realidad, Perroux nos desafía a efectuar este segundo acoplamiento, lo que a su juicio es nuestra responsabilidad, para sacar el mayor provecho posible para nuestras poblaciones. Curiosamente, Perroux no desarrolla sus ideas sobre el acoplamiento interno que, desde el punto de vista de los espacios dependientes, encierra la clave sobre la viabilidad del desarrollo a través de la estrategia propuesta. En nuestra opinión, tal desequilibrio en la presentación de la propuesta no es casual. Justamente se evita el desarrollo del análisis de las condiciones *sociales* para un efectivo acoplamiento interno entre el aparato productivo y la población, que haga a ésta “capaz de utilizar el aparato productivo para obtener una tasa de crecimiento juzgada satisfactoria, al ofrecer dicho aparato un producto que, en lugar de ser extraño a la población, la sirva”³⁰ o, en otros términos, dando lugar al verdadero polo de desarrollo y no al desarrollo del polo.

Tal “olvido” se debe a que el análisis debe mostrar las contradicciones

³⁰ F. Perroux, “Les investissements multinationales...”, *loc. cit.*

de la estrategia que la hacen inaplicable para el desarrollo de la periferia, aunque resulte funcional para el desarrollo de la constelación de polos dominantes y los grupos sociales a ella asociados. La historia latinoamericana muestra que normalmente se "juega" al acoplamiento interno, mientras se ahonda en el externo. Es más, en aquellos casos —algunos muy actuales— en que un país decide asumir la responsabilidad de poner el aparato productivo instalado al servicio del desarrollo de su pueblo, éste requiere transformaciones en las estructuras internas y externas de relaciones sociales que la estructura dominante mundial y sus élites asociadas locales no soportan, por lo que provocan inmediatamente una ruptura del acoplamiento externo. Podemos concluir así que la teoría de los polos de desarrollo está diseñada realmente para *el desarrollo de los polos* y sus grupos sociales asociados y que todo intento ingenuo de "extraer" de ella los elementos ideológicos, para quedarse sólo con un conjunto de relaciones técnicas, es una contribución al avance de la ideología dominante.

Por último, parece necesario aclarar que, en un contexto de relaciones sociales distintas a las predominantes en nuestros países capitalistas dependientes, dichas relaciones técnicas pueden cobrar un nuevo sentido en el marco de una política de desarrollo relativamente autónoma. Bien sabemos, sin embargo, que esta alternativa no es fácil, y que su viabilidad a escala nacional está en discusión. En todo caso, conviene estudiarla sin tomar conceptos cuya carga ideológica se opone a su efectiva realización.

URBANIZACIÓN Y DESARROLLO: LA INTEGRACIÓN DE LAS CONCENTRACIONES SECTORIALES Y LAS AGLOMERACIONES GEOGRÁFICAS *

JOSÉ RAMÓN LASUÉN

En 1950, F. Perroux,¹ siguiendo a Schumpeter, indicó que el desarrollo económico resulta de la adopción de innovaciones. Ampliando la tesis de Schumpeter,² propuso implícitamente la hipótesis de que la adopción de innovaciones en diversas actividades sigue de cerca a una innovación en una industria dominante, alrededor de la cual aquéllas se concentran geográficamente. Estos desequilibrios en la concentración (en los espacios sectorial y geográfico) recibieron de él el nombre de "polos de crecimiento" (*pôles de croissance*). Desde entonces este concepto ha sido mal empleado y su significación se ha visto reducida, por lo que no ha sido aprovechada su utilidad analítica potencial. Esto se debe principalmente a una confusión semántica,³ y al giro especial que la escuela francesa ha dado a la línea de investigación iniciada por Perroux.⁴

El presente artículo pretende volver a la fuente original y desarrollar las ideas felices que contiene esa fuente, pues estamos convencidos de que el punto de vista original de Perroux puede aportar la perspectiva necesaria para integrar una teoría del desarrollo y una teoría de la urbanización,⁵ que constituyen nuestra principal preocupación.

Debido al espacio disponible, sólo presentaremos un marco coherente, pero provisional, construido sobre las hipótesis que se han establecido en este campo, más las desarrolladas en otras ramas de la teoría y adaptadas a este contexto. El planteamiento de este trabajo sigue las tres líneas

* Este trabajo parte de estudios anteriores del autor, realizados con el auspicio de Resources for the Future, Inc., Washington, D. C.

¹ F. Perroux, "Economic space, theory and applications", en *Quarterly Journal of Economics*, LXIV.

² J. A. Schumpeter, *The theory of economic development*, Cambridge, Mass., 1954.

³ Todos los que han estudiado la literatura sobre polos de crecimiento han planteado esta cuestión: Hermansen, Darwent, Hansen, Lasuén, etc. Hansen fue el primero; véase su "Development pole theory in a regional context", en *Kyklos*, xx.

⁴ Inmediatamente después de que se formulase por vez primera el concepto de polo de crecimiento, la escuela francesa intentó utilizarlo como medida política. Esto tuvo dos consecuencias. En primer lugar, y para cuantificar el concepto, la escuela francesa utilizó la única técnica disponible y adecuada: el insumo-producto. Esto eliminó la dimensión geográfica del "polo", reduciendo el concepto prácticamente a concentraciones sectoriales. En segundo lugar, hizo que la investigación teórica no continuase en la línea de Perroux. Para una exposición más general, véase J. R. Lasuén, "On growth poles", en *Urban Studies*, junio de 1969, pp. 140-41.

⁵ Hemos planteado esta cuestión varias veces últimamente; J. R. Lasuén, "Urban hierarchy stability and spatial polarization", en *Urban Studies*, enero de 1970. Un planteamiento más general sobre las relaciones del concepto y las diferentes ramas de la teoría económica regional aparece en H. W. Richardson, *Regional, economics*, Londres, 1969.

principales de investigación a que han conducido los conceptos de Perroux, una vez que fueron eliminadas las razones que los ocultaron.

La primera fue claramente expuesta por Darwent. En su análisis crítico de la literatura sobre polos de crecimiento⁶ propuso, con razón, una diferenciación entre los dos tipos de concentraciones contenidas en la noción de polo de crecimiento. El nombre de polo de crecimiento, en su opinión, debe reservarse para la concentración sectorial e interindustrial; el de centro de crecimiento, para la concentración geográfica. Esta distinción sirve para plantear una cuestión básica impropriadamente tratada hasta ahora: ¿Cuál es el mecanismo que relaciona a los polos con los centros de crecimiento?

Con todo, tampoco esta manera de expresar el problema es inequívoca. La pregunta asume que se conocen los mecanismos de concentración geográfica y sectorial, y esto es discutible. Difícilmente se puede pretender relacionar los dos procesos si no se los entiende con claridad. Por eso, conviene preguntar antes: ¿Cuáles son los mecanismos que explican las concentraciones geográficas y sectoriales?

La mayor parte de las respuestas que pretenden explicar las concentraciones geográficas se refieren en realidad a las concentraciones sectoriales, y a la inversa. Aparte de la falta de una clara distinción entre las dos, se puede decir que la información válida existente sobre la formación de concentraciones se ha formulado sin congruencia, debido también al doble significado de la palabra "polo" (polarización).

Según Perroux, polarización significa concentración alrededor de *varios* posibles sectores o centros. En teoría económica, así como en el sentido corriente en inglés, significa concentración alrededor de *dos* extremos opuestos.⁷ Así, un proceso de polarización en el sentido de Perroux puede ser tanto un proceso de polarización como uno de despolarización, en el sentido económico habitual del término (lo inverso no es cierto; un proceso de polarización en el segundo sentido es también polarización en el sentido de Perroux). La distinción es esencial, porque los dos sentidos implican, tal como ha ocurrido en la práctica, diferentes estructuras analíticas que conducen a conclusiones diferentes. El sentido de Perroux exige un marco analítico de referencia similar al del esquema del crecimiento desequilibrado-equilibrado:⁸ un conjunto de trayectorias equilibradas que absorben impactos desequilibrados; el concepto de polarización-despolarización de la teoría económica supone algún tipo de equilibrio pendular o endeble. Quienes han relacionado los conceptos de Perroux y Myrdal, por ejemplo, han caído en la trampa que tratamos de evitar.

De este modo, para encontrar los mecanismos que expliquen las concentraciones geográficas y sectoriales, debemos ante todo establecer un

⁶ D. F. Darwent, "Growth poles and growth centers in regional planning. A review", en *Environment and Planning*, vol. 1, 1969.

⁷ Para una discusión más detallada, véase J. R. Lasuén, "On growth poles", *loc. cit.*, p. 19, nota 43.

⁸ Véase P. Streeten, *Economic integration*, Leyden, 1961, pp. 96-131, para una crítica concisa y completa de la hipótesis del crecimiento equilibrado-desequilibrado. En nuestro análisis está implícito que ambas hipótesis de crecimiento son complementarias.

marco analítico adecuado y común para los dos, y proponer una hipótesis razonable acerca del origen y desarrollo de estas concentraciones. Este tercer problema lo afrontaremos, lógicamente, en primer lugar.

La primera fase de nuestro análisis tiene por objeto formular un marco conceptual que permita conocer las relaciones entre las concentraciones sectoriales y la teoría del desarrollo y las concentraciones geográficas y la urbanización, de una parte, y las interrelaciones entre las concentraciones sectoriales y geográficas, de la otra.

Quizá sean necesarias unas palabras de precaución. Varios autores han intentado diferenciar las concentraciones por tamaño, por tipo de actividad realizada, etc.⁹ Este procedimiento puede ser útil si se emplea con prudencia. El significado que doy a las concentraciones sectoriales y geográficas es muy general y funcional; abarca desde las muy pequeñas a las muy grandes, desde las concentraciones sencillas a las complejas, porque los mecanismos que las explican son funcionalmente idénticos. Las diferencias en magnitud y calidad entre concentraciones tienen que explicarse por diferencias semejantes de las influencias que reciben los mecanismos de concentración.

A lo largo de este artículo, identificamos el proceso de desarrollo con el de creación de innovaciones. Difícilmente puede considerarse éste como un proceso nacional; es un proceso internacional. Las naciones pueden desarrollarse más o menos, en comparación con otras, según adopten en mayor o menor medida y con mayor o menor rapidez, las innovaciones difundidas internacionalmente; ello dependerá de la política que sigan, pero generalmente esta política no influye en el proceso de desarrollo en sí mismo; las políticas de desarrollo nacionales necesariamente se adaptan a las circunstancias. La urbanización es también un fenómeno mundial, pero sus estructuras nacionales, aunque sujetas a una tendencia común, varían significativamente según el clima, tamaño, historia, población, etc. Las políticas nacionales de urbanización están, pues, menos condicionadas por las estructuras urbanas mundiales, por lo que se puede considerar que tienen mayor autonomía e iniciativa. Lo que haremos es establecer un marco conceptual para explicar cómo un fenómeno internacional —el proceso de desarrollo— afecta a los países según el modo en que un fenómeno nacional —el proceso de urbanización nacional— reaccione ante aquél.

A. URBANIZACIÓN Y DESARROLLO: UN MARCO PARA SU ANÁLISIS

El interés actual por la teoría económica del espacio es semejante al que surgió en los años 30 por la teoría económica temporal. Ambos significan una repulsa de la abstracción del tiempo y del espacio en la economía

⁹ T. Hermansen, *Development poles and development centers in national and regional development. Elements of a theoretical framework for a synthetical approach*, UNRISD/69/C.77.6E 69-26981, Ginebra, 1969 (mimeografiado). Este trabajo constituye un buen ejemplo.

clásica; son el producto de una profunda insatisfacción por la distribución de los acontecimientos económicos en un sistema de dos dimensiones.

Durante algún tiempo, los dos aspectos, temporal y espacial, se estudiaron independientemente. En los últimos años, sin embargo, se ha desarrollado una gran preocupación por las interrelaciones entre ambos. Esta preocupación se ha cristalizado en la necesidad de analizar las interrelaciones de los procesos de desarrollo y de urbanización, que, por supuesto, siguen líneas analíticas diferentes. Si el marco de cada una de estas líneas no entra en relación con el otro —como sucede en la actualidad— los intentos de estudiar las relaciones entre los dos procesos no pasan de ser manipulaciones estadísticas de índices.¹⁰

Hace falta, pues, formular las líneas básicas del marco analítico necesario y estas líneas son compatibles con las ideas aportadas por Perroux. En otras palabras, utilizaremos la noción de polo de crecimiento como punto de partida y la desarrollaremos con la esperanza de que pueda servir para integrar las partes pertinentes (desarrollo y urbanización) de la teoría económica temporal y espacial.

Empezamos con una proposición sencilla: el aspecto temporal de la teoría económica tiene una construcción mucho más sólida, como cuerpo analítico, que el aspecto espacial, por lo que habría que diseñar de nuevo el aspecto espacial siguiendo el modelo de la teoría temporal.

Nuestro punto de partida parece más radical de lo que de hecho es, ya que en su estado presente la teoría económica del espacio no tiene una forma indefinida; como ha señalado Meyer,¹¹ viene a ser una especie de teoría económica tradicional reducida a la escala de los niveles urbano y regional. Además, este método de miniaturización es inadecuado para los problemas actuales; una ilustración: el equivalente lógico de este método en la teoría económica temporal sería el análisis de sucesos económicos en unidades de tiempo menores (meses en lugar de años).

La teoría económica temporal tiene dos componentes fundamentales: la teoría económica del crecimiento y la teoría económica del desarrollo. Cada una se plantea cuestiones diferentes, tiene distintas estructuras y utiliza diversas unidades y tipos de análisis. Sin embargo, pueden relacionarse entre sí y de hecho se relacionan normalmente tanto en el campo de la investigación como en el de la política. A continuación destacaremos las diferencias.

La teoría del crecimiento nació como respuesta a la necesidad de controlar los ciclos económicos; es, pues, un análisis a corto plazo. La teoría del desarrollo surgió en respuesta a los problemas del estancamiento secular, por lo que constituye un análisis a largo plazo.

¹⁰ Desde los trabajos de Kingsley Davis, "The origin and growth of urbanization in the world", en *American Journal of Sociology*, marzo de 1955, y K. Davis y H. H. Golden, "Urbanization and development of pre-industrial areas", en *Economic Development and Cultural Change*, octubre de 1954, varios autores han intentado verificar empíricamente la relación entre los procesos de urbanización y desarrollo.

¹¹ J. R. Meyer, "Regional economics. A survey", en *Surveys of economic theory*, 2, Macmillan, Londres, 1965, pp. 240-270.

URBANIZACIÓN Y DESARROLLO

La teoría del crecimiento se centra en las causas y características del crecimiento del sistema (un proceso en el cual los incrementos del sistema tienen lugar por incrementos proporcionales de sus unidades componentes, es decir, sin cambios estructurales). La teoría del desarrollo, en cambio, se centra en las causas y características del desarrollo del sistema (un proceso en el que los incrementos del sistema tienen lugar por incrementos diferenciales de sus unidades componentes, es decir, por cambios estructurales). Esta especialización en los procesos se debe a diferencias en la evaluación de sus áreas problemáticas originales. El ciclo económico ha sido considerado siempre como una perturbación temporal de una máquina que, por lo demás, es eficiente; el estancamiento secular se ha visto como un síntoma permanente de una máquina ineficiente. Lógicamente, en el segundo caso, el problema consiste en construir una nueva máquina —en crear una nueva estructura— y en el primero, en reparar para devolver a todas sus piezas su capacidad de funcionamiento estructural originario. Las diferentes evaluaciones del ámbito de los problemas ha afectado también a la estructura analítica básica de las dos disciplinas. Ambas, como la mayoría de las ciencias predictivas, se componen de dos piezas analíticas: una que describe el comportamiento "normal" del sistema —que debe ser mantenido— y otra que estudia las desviaciones del sistema, que hay que corregir. En la teoría del crecimiento el comportamiento normal, que en la abstracción teórica se representa como un proceso de "estado inalterado", es la realización de la máxima potencialidad de la estructura del sistema; en la teoría del desarrollo económico, el comportamiento "normal" que se busca no puede ser, y no es el funcionamiento óptimo de la estructura existente. Es más bien un carácter ideal obtenido mediante la proyección hacia el futuro de las realizaciones debidas a cambios estructurales sucesivos; por el contrario, el comportamiento anormal es la realización efectivamente ocurrida.¹²

El carácter de los dos tipos de análisis, y la selección de los componentes del sistema como unidades analíticas, están también influidos por los factores indicados. La mayor parte de los autores están hoy de acuerdo en que la causa básica de las fluctuaciones a corto plazo es la discrepancia entre el ahorro *ex ante* y la inversión *ex ante* debida —y sujeción a corrección por los mismos medios— a variaciones en los instrumentos fiscales y/o monetarios. Este hecho ha determinado que las variables de la teoría del crecimiento sean agregados monetarios y de renta de carácter keynesiano. El acuerdo acerca de las causas ha determinado también que el análisis del crecimiento se vea restringido al estudio de las estructuras de cambio, y se realice casi siempre en forma de "dinámica de sal",¹³ es decir, que tienda principalmente a determinar la estructura y la forma de los cambios de las variables a lo largo del tiempo, como re-

¹² Se trata de un breve resumen de la exposición que aparece en J. R. Lasuén, *Regional economic development. An open-system approach*, trabajo presentado en octubre de 1969 al Lund Seminar on Information Systems for Regional Development (Lund University y Naciones Unidas).

¹³ Para ésta y para las siguientes definiciones, véase P. A. Samuelson, *Foundation of economic analysis*, Cambridge, 1947, pp. 311-349.

o de los desajustes temporales entre ellas y sus valores iniciales (y por las causas que determinaron sus valores iniciales). La teoría del desarrollo, a su vez, aunque interesada también en la forma de su estructura de comportamiento normal, se preocupa mucho más por las causas de éste, simplemente porque no son suficientemente conocidas. Por consiguiente, se ve forzada a seguir un enfoque de "dinámica histórica" ¹⁴ que pretende: 1] los factores necesarios para crear los sucesos cambios estructurales, y 2] el modelo de variación de las variables a largo del tiempo, según resulte de la influencia de sus desfases y de las sucesivas variaciones de sus valores iniciales, que a su vez son consecuencia de los cambios de estructura del sistema. Como las causas no son bien conocidas, no existe acuerdo definitivo sobre cuáles deben ser las unidades analíticas. Se utilizan por ello tanto los agregados geográficos como los sectores y las ramas industriales, aunque la utilización de estas últimas parece ganar terreno.

Como los seres humanos valoran asimétricamente el tiempo y el espacio, es difícil prever si se desarrollará algún día en la teoría espacial un enfoque especializado cuyo objetivo sería determinar los cambios de las variables económicas en el espacio, como consecuencia de las influencias de los desfases del espacio entre estas variables y sus valores en una situación inicial. Pero, como se ha dicho, existe hoy una fuerte tendencia para la teoría del urbanismo, el equivalente lógico de la teoría del desarrollo con la cual debe relacionarse.

Después de los comentarios anteriores podemos intentar trazar los ejes esenciales que este análisis puede presentar. Para empezar, habrá que estudiar las variaciones a largo plazo en las magnitudes de las variables económicas en el espacio, así como los cambios estructurales de estas variables.

Este análisis deberá subdividirse en dos grandes partes, una dedicada a tener un proceso normal de cambio estructural, la otra a explicar las urgencias, presentes y futuras, a partir de ese comportamiento normal. El enfoque analítico debe ser dinámico-geográfico. Entendemos por esto algo directamente equivalente a la definición que da Samuelson de un enfoque dinámico-histórico; una construcción que considera que 1] las variables del sistema están sistemáticamente afectadas por influencias externas engendradas en diferentes puntos del espacio, que cambian las condiciones estructurales del sistema; 2] las variables no se ajustan en el mismo espacio; y 3] la magnitud de las variables en el espacio está determinada por los valores iniciales que tomaron después de cada cambio estructural sucesivo, y por los desajustes de espacio entre ellos.

Las unidades del análisis deben ser las más importantes espacialmente, es decir, las que mejor representan los cambios estructurales básicos que se trata de analizar.

Este marco debe incluir las características analíticas mencionadas, así como de todas aquellas derivadas de su finalidad de relación con la

teoría del desarrollo. Seguimos el principal supuesto tradicional de la economía espacial, que considera que los procesos de urbanización y desarrollo vienen a ser las proyecciones espacial y temporal respectivas. El supuesto, en efecto, implica las siguientes características:

En primer lugar, significa que las unidades de uno de los análisis deben poder convertirse en unidades del otro. A su vez, esto exige, por ejemplo, que el desarrollo tenga que explicarse a través de industrias y regiones y la urbanización a través de regiones e industrias. En otras palabras, la necesidad de relacionar las estructuras estudiadas por los dos análisis resulta en la necesidad de unidades comunes en los dos análisis. La urbanización se estudia normalmente a través de los conceptos de ciudades y/o regiones; como parece que la antigua discusión acerca de regiones polarizadas u homogéneas ha sido superada, y todo el mundo está de acuerdo en que una región se centra en torno a una ciudad, y que una ciudad no tiene sentido sin estar en una región, analíticamente carece de interés cuál elegimos. Seleccionamos las ciudades porque los datos sobre ciudades son más fáciles de reunir. El desarrollo se analiza en función de industrias y/o agregados de renta. Como la idea de las concentraciones se refiere a las industrias, seleccionamos sectores-industrias. Así pues, seleccionamos la pareja ciudades-industrias para los dos análisis.

En segundo lugar, si se acepta la hipótesis, conforme con la opinión común, de que las estructuras de los dos análisis son sus respectivas proyecciones, esto lleva a suponer que los dos procesos obedecen a un conjunto común de factores y además a unos cuantos factores independientes que explican las divergencias entre las proyecciones de las estructuras. De acuerdo con ello, hemos elegido el esquema más simple posible. Aceptamos como hipótesis que los dos procesos obedecen al mismo factor general, es decir, que las estructuras de urbanización y de desarrollo nacional son las trazas espacial y temporal del proceso de adopción de innovaciones. Sin embargo, suponemos que estas trazas temporal y espacial pueden variar según el país, en determinado momento, y para los mismos países en diferentes épocas, debido a las diversas condiciones geográficas de que depende la adopción en diferentes países, así como a características temporales de los procesos internacionales de innovación.

Conviene introducir ahora nuestra segunda hipótesis principal, a saber, que las trazas espacial y temporal de las innovaciones son discontinuas. En otras palabras, que las innovaciones ocurren en concentraciones tanto en el espacio como en el tiempo, y que los sectores y las ciudades se adaptan a las sucesivas secuencias de tiempo y espacio hasta que se producen nuevas innovaciones concentradoras.

La estructura presentada descansa en contribuciones anteriores. En la teoría del desarrollo se ha aceptado desde Schumpeter¹⁵ que el factor básico del desarrollo es el cambio tecnológico y urbano. En la teoría

¹⁵ Así, en todos los libros de texto. Por ejemplo B. Higgins, *Economic development*, Nueva York, 1968.

de la urbanización, Lampard ha propuesto el mismo factor.¹⁶ Por lo menos implícitamente Perroux fue el primero en suponer, a nuestro juicio con razón, que tanto el desarrollo como la urbanización resultaban del proceso de innovación, y que ambos avanzan en forma de concentraciones.

Intentamos a continuación explicar por qué se da la concentración de innovaciones en el espacio sectorial y en el geográfico, provocando un cambio en sus estructuras, y cómo se adapta el sistema a estos cambios hasta recibir un nuevo choque. Después analizamos la interacción entre las concentraciones en los dos espacios, y sus efectos.

B. CONCENTRACIONES SECTORIALES

Existe una noción bastante precisa de la concentración sectorial que hace abstracción del espacio —como debe ser—, pero que a la vez se desentiende de sus coordenadas temporales, lo que no debiera ser. Esta noción, coincidente con las ideas iniciales de Perroux, nació a fines de los años cincuenta y fue utilizada por Hirschman,¹⁷ Chenery y Watanabo,¹⁸ e Isard y Schooler¹⁹ con diferentes finalidades.

El concepto se basa en el hecho empírico de que existen empresas e industrias cuyas estructuras internas dan lugar a más interacciones de tipo insumo-producto (relativas a sus niveles de actividad) que otras. La agrupación de empresas y/o industrias dotadas de un mayor grado de interacción con aquellas que se relacionan con ellas se considera una concentración.

En un universo de empresas, la importancia relativa de estas concentraciones depende de las diferencias entre los criterios de organización de las empresas: una economía constituida por empresas de un solo producto da lugar probablemente a mayores diferencias en cuanto al grado de interconexión con otras empresas (y a más concentraciones) que una economía con empresas de múltiples productos; análogamente una economía de empresas integradas verticalmente probablemente dará lugar a menos concentraciones que una compuesta de empresas integradas horizontalmente.

En un universo de industrias, la importancia relativa de las concentraciones depende fundamentalmente de las características de las funciones de producción de las industrias.

Dado un cierto nivel tecnológico, los criterios de agregación (clasificación industrial) determinan el grado de interconexión industrial. Cuando se utilizan grandes agregados industriales, el grado de interrelación en-

¹⁶ E. E. Lampard, "The history of cities in the economically advanced areas", en *Economic development and Cultural Change*, enero de 1955.

¹⁷ A. O. Hirschman, *The strategy of economic development*, New Haven, 1958.

¹⁸ Citado por A. O. Hirschman, *op. cit.*

¹⁹ W. Isard y E. W. Schooler, "Industrial complex analysis: Agglomeration economics and regional development", en *Journal of Regional Science*, primavera de 1959.

tre las industrias varía menos. Una “desagregación” mayor resulta en un aumento de las concentraciones. Dado el estado de la técnica y los sistemas de clasificación, las industrias intermedias tienen mayor número de eslabonamientos inferiores y superiores. No hay que decir que los apilamientos de empresas pueden ser mucho más intensos que los de industrias, porque las empresas pueden acumular las diferencias tecnológicas de las industrias y sumar a éstas las diferencias en organización.

El estudio de este tipo de concentración se ha restringido a las industrias, tal como éstas se definen en las clasificaciones industriales como las realizadas para el análisis interindustrial, y ha hecho abstracción de cambios tecnológicos y de organización.

Limitamos nuestro razonamiento al mismo tipo de concentración interindustrial y lo basamos en los conocimientos ya adquiridos, para construir sobre ellos destacando la dimensión temporal de la concentración, hasta ahora olvidada.

En pocas palabras, la opinión corriente sobre las concentraciones sectoriales es ésta: la concentración de industrias, en una tabla insumo-producto, es una oportunidad para inducir el crecimiento de otras industrias. Así, se supone que la instalación de una industria que se considera situada en el centro de una concentración atrae la instalación de industrias ligadas a ella a través de los eslabonamientos de insumo-producto.²⁰ En ausencia de comercio exterior y de cambios tecnológicos, la argumentación descansa en la necesidad rígida de satisfacer las complementariedades técnicas de las funciones de producción existentes en la concentración, por medio del establecimiento de aquellas otras funciones de producción que se sabe están relacionadas con la concentración, pero que no existen allí.

Desde una perspectiva histórica, es fácil mostrar que las complementariedades de tipo insumo-producto concentradas son el resultado de concentraciones anteriores. Como las funciones de producción de hoy son el desarrollo último de innovaciones anticuadas, los requisitos de complementariedades que dan lugar a concentraciones —observadas en las funciones de producción, en un determinado punto del tiempo, en una tabla insumo-producto— tienen que haber existido en todos los puntos anteriores de los procesos temporales, desde la innovación hasta la instalación de las respectivas industrias.

Al observar las concentraciones sectoriales en la perspectiva temporal en que se originaron, parece necesario concluir que no son el resultado estocástico de fuertes complementariedades técnicas entre industrias, sino más bien la materialización final de las complementariedades entre las maneras de hacer cosas diferentes, que existen a lo largo del proceso de desarrollo de esa manera de hacer, desde su creación hasta su aplicación. Las concentraciones industriales han sido precedidas por las concentraciones de innovaciones y precisamente por la misma razón. Aná-

²⁰ Esta es la argumentación original de Hirschman. Para un ejemplo de su utilización en relación con la teoría de los polos de desarrollo, véase J. R. Boudeville, *Problems of regional economic planning*, Edimburgo, 1966.

logamente, la promoción actual para instalar una concentración de industrias complementarias de tecnología conocida se ha visto precedida por la equivalente propensión a inventar, a innovar, a probar y a adoptar concentraciones de tecnologías complementarias.

Comentemos ahora por qué este fenómeno no ha recibido atención alguna en el pasado, por qué se ha tornado hacia él la atención últimamente y, por último, por qué debe considerarse como un punto central a partir de ahora en la teoría del desarrollo.

En el pasado, los sucesivos ajustes creadores de concentraciones a estas introducciones de complementariedad en todas las etapas del proceso de invención-instalación han exigido mucho tiempo. Por ello, la gente no se ha dado cuenta de la existencia de complementariedades.

De hecho, los desfases temporales de cada fase del proceso (invención, innovación, ensayo e instalación) y los desfases dentro de cada fase, entre el originador y los adaptadores (difusión-adopción) han exigido muchos años, porque todas las decisiones necesarias se tomaban individualmente (y en aislamiento) en respuesta a las influencias registradas y transmitidas a través de mercados imperfectos, en los que los medios de transporte y de comunicación eran deficientes y lentos. Y tan largos, de hecho, han sido estos desfases, que el mecanismo de formación de concentraciones debido a las inducciones de complementariedad en las diferentes etapas de los procesos de innovación no ha tenido significación práctica en las decisiones políticas. Esto explica también por qué este tema no ha recibido ninguna atención de la teoría.

Actualmente, sin embargo, la situación es diferente. Como consecuencia del cambio en el transporte y en las comunicaciones, que han reforzado y abreviado las reacciones del mercado, como consecuencia también del proceso de reorganización del mundo de los negocios, que ha resultado en la integración y en la internalización de las decisiones tomadas anteriormente por individuos aislados en las empresas, y por el papel del gobierno en la organización de la investigación, el cambio tecnológico y de organización se ha acelerado progresivamente en los últimos dos siglos, resultando en desfases cada vez más cortos entre las fases y dentro de las fases. Esto lo han puesto en evidencia las complementariedades creadoras de concentraciones a lo largo de los procesos de innovación.

Nos referimos primero brevemente al grado de aceleración. La investigación sobre el cambio tecnológico ha documentado cuantitativamente el grado de aceleración.²¹ Desde el comienzo del siglo XIX los desfases entre cada innovación industrial y la instalación final exigieron entre cuarenta y cincuenta años; hoy día estos desajustes temporales se han reducido a unos siete años aproximadamente, y la previsión tecnológica considera para el futuro mayores reducciones.

Los estudios realizados acerca de los grandes avances²² tecnológicos

²¹ Para una crítica, véase D. A. Schon, "Forecasting and technological forecasting", *Toward the year 2000*, Daedalus, 1968, y la bibliografía citada.

²² Véase la crítica y evaluación de R. R. Nelson y otros, *Technology, economics growth and public policy*, Washington, 1967.

recientes muestran, sin temor a equivocación, que la aceleración de los procesos se ha debido a la integración de la investigación básica con la aplicada y a la producción experimental en una amplia gama de productos. Es decir, precisamente al reconocimiento de las complementariedades existentes entre los procesos del desarrollo de productos. La integración se ha logrado por varios caminos: 1] dentro de las empresas, que han ampliado su gama de productos y han montado grandes y complejos laboratorios; 2] por medio de una interacción más estrecha entre las empresas (legal e ilegal) y entre empresas y universidades y otras instituciones de investigación; y 3] por la creación de proyectos de investigación especiales patrocinados por el gobierno.

En otras palabras, y como debía haberse esperado, el reconocimiento de la existencia de las complementariedades entre las diferentes fases de los diferentes procesos de desarrollo de productos, en la planificación de la investigación, ha resultado, a través de los éxitos en la investigación y el desarrollo y la consecuente reducción de los desfases en la innovación, en un reconocimiento más profundo de estas complementariedades. Esto, a su vez, ha traído consigo importantes cambios en el comportamiento de las empresas, lo que refuerza la concentración de las innovaciones.

Antes de tratar sumariamente de este refuerzo, mencionaremos algunas fuerzas adicionales que juntamente con el éxito obtenido por la investigación han tenido fundamental importancia en el reciente entendimiento de las complementariedades en el desarrollo de productos. La comunicación científica entre los investigadores de equipos ocupados en diferentes tipos de productos, el espionaje comercial realizado por las nuevas y prósperas redes de información de las empresas, y las previsiones efectuadas por los analistas de mercados y tecnológicos, han resultado en una percepción cada vez más aguda de la interdependencia entre las diferentes etapas del desarrollo del producto en las diversas industrias.

Indiquemos también algunas pruebas de esta nueva conciencia de la situación. El rápido aumento de los conglomerados empresariales es una prueba indirecta, porque la estructura industrial en forma de conglomerados es la más favorable entre todas las formas existentes de asociación de empresas para facilitar la integración del desarrollo de productos (desde la innovación a la comercialización) en diferentes industrias. La mejor prueba directa la constituye el sistema planificado adoptado por la NASA para poder llevar a cabo sus objetivos en investigación, y utilizado ahora extensamente por las empresas privadas; en efecto, el sistema planificado es un hábil reconocimiento del hecho de que para lograr en una línea un objetivo de alto rendimiento en un corto tiempo, la investigación básica, la aplicada y la experimental tienen que llevarse a cabo en una forma planificada y consecutiva en las diferentes líneas de todos sus elementos constitutivos.

De este modo, las consecuencias que las empresas industriales han sacado de la conciencia de la aceleración de las innovaciones y de las complementariedades en el proceso de desarrollo de productos, pueden resu-

mirse en su cada vez más alta valoración de las innovaciones del mañana, y en su interés por ramificarse en industrias complementarias. Las empresas industriales han aprendido a actuar en un presente enmarcado en planes de largo plazo que se basan en proyecciones de mercados y previsiones tecnológicas de industrias alternativas.²³ Este cambio radical, frente a su antigua preocupación por un solo producto y por los acontecimientos del presente, ha determinado las siguientes variaciones: 1] Las empresas han rebasado el estrecho marco de decisiones que les asignaba la microeconomía; han sobrepasado su tradicional función entre combinaciones variables de factores productivos dentro de una rígida combinación de factores fijos; las empresas toman hoy decisiones en función de combinaciones alternativas de factores fijos; 2] La justificación de los planos oficiales indicativos también ha quedado anticuada, porque las empresas investigan hoy el futuro de las diferentes industrias más que las oficinas de planificación del gobierno, y por lo tanto lo conocen mejor;²⁴ 3] Los mercados de capitales han perdido su papel como guías de la futura estructura de las inversiones. Se han visto forzados, cada vez más, a convertirse en banqueros comerciales a largo plazo; su función de asignar los beneficios presentes a las actividades prometedoras del futuro ha sido en gran parte sustituida por los consejos de las sociedades anónimas que fabrican múltiples productos, los cuales deciden en qué industrias alternativas debe su empresa invertir los beneficios actuales. Con esto, la teoría económica se ha visto privada del expediente de considerar a las empresas como parte de las industrias.

Naturalmente, todos estos cambios de organización en las empresas han reforzado aún más la aceleración de las innovaciones y las complementariedades entre éstas.

De ello resultará que las empresas tratarán de establecer un grado de sustitución creciente entre las tecnologías presentes y futuras en todas sus líneas de actividad, y una complementariedad cada vez mayor entre las diversas etapas del desarrollo de sus productos. Como hemos indicado, estas dos tendencias se refuerzan una a la otra; una sustituibilidad más firme lleva consigo una mayor complementariedad. Es probable que en el futuro las sucesivas innovaciones aparezcan más rápidamente y en concentraciones más apretadas.

En vista de esta tendencia, nos parece pertinente considerar la evolución histórica de los cambios tecnológicos como una secuencia discontinua de conjuntos de innovaciones. Estos conjuntos son concentraciones de innovaciones complementarias. Cada conjunto es menos eficiente que el siguiente y el desajuste entre los conjuntos se hace cada vez más breve. Las concentraciones sectoriales interindustriales, tal y como aparecen en una tabla insumo-producto, pueden, por consiguiente, considerarse con más propiedad como resultantes de la materialización de sucesivos grupos de innovaciones en concentraciones sectoriales.

²³ J. K. Galbraith, *The new industrial state*, Boston, 1967.

²⁴ P. F. Drucker, *The age of discontinuity*, Nueva York, 1969.

C. AGLOMERACIONES GEOGRÁFICAS

La concentración geográfica de empresas e industrias tiene que haber sido siempre un rasgo evidente de la actividad económica. Ésta es la conclusión que se deduce de la preocupación constante de la literatura económica por este tema, y de la aparente inevitabilidad de la concentración geográfica, presente en todos los tipos de análisis económico. De hecho, como ha mostrado Lefebver,²⁵ el fenómeno parece inexorable incluso en los enfoques más abstractos de la teoría económica: el análisis del equilibrio general.

A pesar de que se ha reconocido siempre la importancia de esta área de la investigación, y no obstante las explicaciones propuestas, el conocimiento actual del fenómeno es insatisfactorio. Se debe esto a que el marco de las exposiciones predominantes es todavía el esbozo que propuso Marshall —la concentración geográfica de las actividades económicas resulta de la existencia de economías de aglomeración— y este enfoque, que ampliamente interpretado puede todavía explicar por qué hay concentraciones geográficas, no puede, sin embargo, explicar (más que *ex post facto*) dónde tienen lugar las concentraciones, cuestión central de un análisis especial que intentaremos aclarar con la siguiente hipótesis provisional.

Antes, sin embargo, conviene revisar brevemente las hipótesis propuestas sobre las economías de aglomeración. Marshall indicaba que las economías de aglomeración resultan de la existencia, en ciertos puntos del espacio, de economías internas y externas que atraen a las empresas que tratan de beneficiarse de ellas. El argumento de Marshall implica también que la empresa sólo puede apropiarse de los beneficios de las economías internas y externas trasladándose al lugar donde éstas existen, y que las empresas pueden compensar, gracias a los costos unitarios más bajos que resultan, los gastos de transporte, potencialmente más altos, de los factores productivos y de los productos, resultantes de trasladarse a aquella localidad. A partir de entonces, los economistas han estudiado con detalle los diversos tipos funcionales de economías internas y externas, sus magnitudes, efectos y consecuencias y los diferentes tipos de factores que las provocan,²⁶ pero no han evaluado la importancia relativa de estos conceptos para el fin que aquí nos ocupa. Por esta razón procederemos, primero, a analizar cuáles son las limitaciones de los conceptos de economías externas e internas para explicar, dentro de nuestro horizonte, por qué existen concentraciones geográficas; y segundo, a averiguar si pueden utilizarse otros instrumentos analíticos para el mismo fin.

Hoy se admite que tanto las economías externas como las internas, y por lo tanto las economías de aglomeración son el resultado de indivi-

²⁵ L. Lefebver, *Allocation in space: production, transport and industrial location*, Londres, 1958.

²⁶ Para un breve resumen de todas las teorías, véanse los artículos pertinentes de *The encyclopaedia of the social sciences*.

sibilidades en la producción y en la distribución.²⁷ El problema central de nuestra investigación radica en saber si estas indivisibilidades tienen que explicarse forzosamente mediante economías externas e internas, o si pueden deberse a otros mecanismos. Una visión somera de las indivisibilidades de la producción y la distribución muestra que éstas son completamente diferentes para los diversos tipos de unidades económicas (plantas, empresas, industrias, sectores, etc.) en un determinado momento y que varían significativamente a lo largo del tiempo para el mismo tipo de unidades. Así, por ejemplo, las indivisibilidades dentro de una planta dan o no lugar a economías internas de la planta; las indivisibilidades externas a la planta originan o no las economías externas, pero la mayoría de las economías externas a la planta pueden ser economías internas para la industria.

En otras palabras, una evaluación sumaria de las indivisibilidades indica que para definir de modo inequívoco las economías internas y externas, es necesario limitar con precisión la esfera de decisión de la unidad económica a la que se refiere el análisis y los factores que crean las indivisibilidades. Si los factores son internos a la esfera de influencia de la unidad, la indivisibilidad crea o no economías internas; si no pertenece a ella, origina o no economías externas.

De esto se deduce que la teoría de las economías internas y externas no puede ser la misma en la teoría espacial de la empresa, en el análisis espacial interindustrial y en la teoría espacial de la renta, porque las unidades del análisis son diferentes. En una perspectiva temporal se puede decir, además, que, como cambian tanto la esfera de influencia de la empresa como la tecnología, las economías internas y externas anteriores están sujetas a variación. Las variaciones en el tamaño y estructura de la empresa, y las modificaciones en las funciones de producción y distribución, pueden resultar en la internalización y/o externalización de las economías preexistentes, cambiando, por consiguiente, el atractivo relativo que podían haber tenido desde el punto de vista de la localización.

Todo esto significa, evidentemente, que los conceptos de economías internas y externas son probablemente más útiles en un análisis estático de microunidades que en un análisis temporal a largo plazo de las macrounidades, porque cuanto más pequeñas son las dimensiones de las unidades y menos pueden cambiar sus parámetros organizativos y técnicos, más fuerte será el efecto sobre ellas de las indivisibilidades internas y externas.

Ésta es la razón por la que las economías internas y externas son elementos esenciales en la teoría de la localización de la empresa y en las teorías de desarrollo regional basadas en ella.²⁸ A ello se debe también que tengan un papel muy poco importante (o aun nulo) en las teorías del desarrollo regional construidas sobre el comportamiento de las industrias

²⁷ En el contexto de la teoría económica regional, véase por ejemplo H. W. Richardson, *Regional economics, op. cit.*

²⁸ La teoría del lugar central de Christaller a Tinbergen.

o de los sectores que no están apoyados en unas teorías equivalentes de la localización industrial.

Hemos sugerido hasta ahora las razones por las cuales las economías internas y externas son una manera útil de analizar el papel de las indivisibilidades para explicar la existencia de concentraciones geográficas en un marco microeconómico y estático, aplicado al espacio, y por qué no se han utilizado dentro de otros marcos. Tenemos que afrontar ahora la cuestión de cómo pueden analizarse dentro de otros marcos las indivisibilidades que explican la existencia de aglomeraciones geográficas. Limitamos esta investigación a las dimensiones espacial e interindustrial, que son las que utilizamos en el apartado dedicado al estudio de las concentraciones sectoriales. Para la mayoría de los autores que han escrito sobre teoría interindustrial y desarrollo (que usan generalmente el mismo marco), la noción de aglomeración geográfica está estrechamente asociada con las indivisibilidades. Y sin embargo, no parece existir una formulación de la teoría de las economías internas-externas de la empresa. La razón es evidente: la teoría de la empresa está principalmente centrada sobre el análisis de la sustitución de factores productivos, mientras que el análisis interindustrial se basa en el estudio de la complementariedad de los factores. Como consecuencia, la teoría de la localización de la empresa puede considerar la posibilidad de una sustitución de combinaciones de factores en diferentes localizaciones, mientras que la localización de la industria no puede construirse sobre esta elección de alternativas, y su análisis no puede tener en consideración las alternativas en el espacio (entre ellas, las economías internas y externas).

¿Cómo se pueden entonces incorporar al análisis de la industria las indivisibilidades interindustriales e intraindustriales? Hirschman²⁹ indicó una solución lógica, seguida después por otros. En lugar de construir sobre el principio de sustituibilidad de la teoría de los precios, lo hizo sobre la hipótesis básica de la complementariedad de la teoría interindustrial y afirmó que las complementariedades técnicas de las funciones de producción unidas a las fricciones espaciales (costos de transporte, pero también dificultades de comunicación e inmovilidad de recursos, especialmente de capacidad empresarial), al actuar sobre sus respectivos factores productivos, provocan la concentración geográfica de las industrias.³⁰

No discutimos esta tesis dentro del planteamiento geográfico sectorial en que él la presentó. Sin embargo, como tratamos de separar los mecanismos determinantes en el espacio sectorial de los correspondientes al espacio geográfico, no podemos tomar este atajo. No podemos considerar el mecanismo que explica las concentraciones sectoriales, proyectarlo sobre el espacio geográfico (una vez corregida la fricción) y utilizarlo también para explicar las aglomeraciones geográficas. Las complementariedades tecnológicas sujetas a fricciones espaciales resultan ciertamente

²⁹ A. O. Hirschman, *op. cit.*

³⁰ J. Hilhorst ha planteado la cuestión en "La théorie du développement régional. Un essai de synthèse", en *Aspects multidisciplinaires du développement régional*.

en concentraciones geográficas adicionales —veremos esto cuando relacionemos las concentraciones geográficas y las sectoriales— pero sigue en pie la cuestión siguiente: ¿Existen otros factores independientes que producen aglomeraciones geográficas?

Para responder a esta cuestión apropiadamente necesitamos una teoría de la localización industrial, que aún no existe. Los únicos indicios que llevan a una teoría de este tipo son los que figuran implícitamente en las dos clasificaciones espaciales de la industria disponibles: la de tipo tradicional (“orientación hacia los recursos, orientación hacia el mercado e independientes”), y la de Tinbergen (“industrias locales, regionales, nacionales e internacionales”). La primera clasificación tipifica las industrias de acuerdo con la atracción espacial relativa de sus factores productivos y de sus productos, y no sirve para construir sobre ella complementariedades espaciales, sino sustituibilidades. Tinbergen³¹ tipifica las industrias de acuerdo con los ámbitos espaciales que pueden tener sus productos. Las industrias locales, por ejemplo, son aquellas cuyos productos no pueden ser exportados, teniendo que utilizarse en el mismo lugar en que son producidos, bien porque son productos o servicios personalizados, o por ser parte de un paquete de bienes más complejos e inseparables, o por ser perecederos, etc. Este tipo de clasificación favorece al análisis de las complementariedades espaciales entre industrias; pero no el de los factores productivos de las industrias (porque los factores productivos de las diferentes industrias locales no tienen que ser necesariamente “locales”), sino el de sus productos. La clasificación, en efecto, no niega la posibilidad de establecer una teoría de la localización industrial, basada en la complementariedad espacial de los productos de la industria impuesta por análogas indivisibilidades espaciales de su gama de productos. Esta teoría sería en esencia muy similar a la teoría del lugar central, pero no sería idéntica porque la teoría del lugar central utiliza los conceptos tanto del análisis de la industria como los de la empresa.³²

Por supuesto, no pretendemos desarrollar una teoría semejante. Nos limitamos a avanzar la hipótesis general de que las diferencias en los ámbitos espaciales de los bienes y servicios, debidas a las indivisibilidades que rigen la distribución de los productos, y a las complementariedades en los mecanismos de distribución de estos productos, exigen la concentración geográfica de las actividades, independientemente de si las indivisibilidades en sus procesos de producción y las complementariedades en su abastecimiento de materias primas crean o no una concentración sectorial de estas actividades.

Como se observará, la hipótesis anterior no se diferencia mucho de la interpretación tradicional de la existencia de concentraciones geográficas. Ambas están de acuerdo en que éstas resultan de economías de aglo-

³¹ J. Tinbergen, “International, national, regional and local industries”, en *Trade, growth and the balance of payments*, Amsterdam, 1965.

³² Véase, por ejemplo, J. Tinbergen, “Un modèle de la dispersion géographique de l'activité économique”, en *Revue d'Economie Politique*, 1, 1964.

meración, y en que a su vez las economías de aglomeración resultan de la complementariedad de las indivisibilidades. Sólo difiere de la opinión predominante en que considera conveniente la separación de las indivisibilidades de producción interindustriales y las complementariedades en la producción (la razón independiente que explica las concentraciones sectoriales), de las indivisibilidades de distribución interindustriales y las complementariedades en la distribución (la razón independiente que explica las aglomeraciones geográficas).

Esta distinción es útil porque: 1] el análisis interindustrial no ha dedicado ninguna atención a las indivisibilidades y complementariedades de la distribución, aunque parecen ser igualmente importantes; 2] las indivisibilidades y complementariedades en la producción, aunque muy influidas por factores geográficos, pueden explicarse mucho más sencillamente como el efecto final de las interrelaciones tecnológicas entre sus funciones productivas; 3] las indivisibilidades y complementariedades en la distribución, aunque condicionada también por la tecnología de su producción, pueden explicarse asimismo como el efecto de un conjunto de factores que pueden denominarse geográficos.

Para determinar la utilidad de la hipótesis anterior necesitamos preguntarnos si se le puede dar una formulación temporal que sirva para predecir, mejor que las alternativas existentes, dónde aparecerán las nuevas aglomeraciones geográficas. Y ello requiere primero una breve síntesis de los conocimientos disponibles.

La única alternativa es la hipótesis mencionada de carácter puramente tecnológico (orientación a la producción). De acuerdo con ella, las aglomeraciones geográficas son la proyección espacial de las concentraciones sectoriales tecnológicas. Siguiendo esta tesis, sería prácticamente imposible predecir dónde aparecerán las aglomeraciones geográficas futuras, porque se necesitaría primero predecir cómo evolucionará la tecnología en todos los sectores. En otras palabras, desde esta perspectiva, la dificultad principal para concebir el uso futuro del espacio geográfico radica en que es necesario predecir las características de la nueva tecnología y sus implicaciones geográficas; los factores geográficos serían elementos puramente pasivos y condicionantes. En efecto, la única proyección sobre el futuro que se podría hacer, manteniendo la compatibilidad con esta perspectiva y con los conocimientos disponibles sobre la evolución tecnológica, sería que las aglomeraciones geográficas futuras estarían menos condicionadas por la localización de los recursos naturales y más por la accesibilidad a los mercados.

Se trata, pues, de una situación paradójica e incluso embarazosa, ya que el nuevo sentido común resultaría más útil para predecir con rigor el uso futuro del espacio. Nadie, excepto los economistas, duda de que, cualquiera que sea la forma en que se desarrolle la tecnología, la estructura de regiones y ciudades en las diferentes naciones no cambiará radicalmente en el futuro. Todo el mundo, excepto los economistas, confía hasta cierto punto en que, de ocurrir algún cambio relativo, las presentes estructuras del uso del espacio se verán reforzadas, entre otras cosas

porque si el cambio tecnológico realmente amenazase con cambiar violentamente la estructura hoy predominante de usos geográficos, estas nuevas técnicas no serían adoptadas. Una confirmación indirecta de la falta de utilidad del análisis económico convencional, a este respecto, es el hecho de que las proyecciones relativas al uso geográfico se basen en modelos tomados de otras disciplinas, y una confirmación directa sería, por ejemplo, que contrariamente a lo que podía esperarse de la teoría, el pasado histórico muestra una estabilidad considerable en la evolución de las estructuras de los sistemas urbanos.³³

Hay que admitir, pues, que las alternativas existentes para predecir dónde aparecerán localizadas las nuevas aglomeraciones geográficas son extremadamente pobres. Una versión temporal de la nuestra no puede ser mucho peor, por lo que creemos justificado un ahondamiento en la hipótesis propuesta.

Antes de hacerlo, sin embargo, es necesario insistir una vez más en que no nos proponemos sustituir totalmente las hipótesis predominantes, orientadas hacia la producción. La hipótesis puramente geográfica que nosotros proponemos para la existencia de aglomeraciones geográficas representa sólo la mitad de nuestra explicación general. En otras palabras, no mantenemos la concepción inversa según la cual en la determinación de las aglomeraciones geográficas, la geografía sería activa y los cambios tecnológicos pasivos. Proponemos más bien un equilibrio entre ambas.

Las concentraciones, tanto las geográficas como las sectoriales, son el resultado de indivisibilidades en la producción y en la distribución. Como nuestro propósito es determinar los factores causales en cada uno de los dos espacios, y las concentraciones sectoriales (debidas a la estructura interindustrial) se explican por las indivisibilidades y complementariedades de la producción, avanzamos como hipótesis que las indivisibilidades en la distribución determinan la formación de aglomeraciones geográficas. Más adelante relacionaremos las dos y corregiremos cualquier error que haya ocasionado el procedimiento, porque como resultado de su interacción ambos tipos de concentración son afectados por los dos conjuntos de indivisibilidades y complementariedades. Distinguiendo entre los procesos causales, creemos que podemos lograr importantes hallazgos en la evolución del proceso nacional de urbanización y de desarrollo, que de otra manera permanecerían ocultos. Para ello debemos distinguir dos secuencias históricas en la interacción entre concentraciones geográficas y sectoriales. En la primera, las divisibilidades y complementariedades geográficas desempeñan un papel dominante y las tecnologías uno puramente condicional. En la segunda, los papeles se invierten. Los factores geográficos sólo condicionan el impacto del cambio tecnológico.

Son razones históricas las que determinan el diferente comportamiento en las dos secuencias. En el pasado lejano la tecnología condicionó probablemente de forma más rígida que en el presente qué espacios geográficos podían utilizarse. Sin embargo, como la tecnología no cambió

³³ Véase J. R. Lasuén, *Multi-regional economic development*, op. cit.

durante largos períodos, dentro de estos lapsos y dentro de estos espacios los cambios en las aglomeraciones geográficas obedecieron necesariamente a otras causas más variables. Estos otros factores (sociales, culturales, políticos, etc.) que cambiaban con más frecuencia a lo largo del tiempo, modificaron las anteriores indivisibilidades y complementariedades en la distribución y, en consecuencia, fueron los elementos dominantes en la explicación de los cambios en la estructura de los sistemas urbanos, como los geógrafos han indicado siempre.³⁴ Cuando los cambios tecnológicos comenzaron a acelerarse significativamente —durante la Revolución Industrial— se invirtió la situación, porque las indivisibilidades y complementariedades que cambiaban más rápidamente eran las de producción. La tecnología se convirtió, así, en elemento activo en la explicación de los cambios de los sistemas urbanos, como los geógrafos también han reconocido siempre.³⁵ Pero su influencia fue discutida. Los sistemas urbanos condicionaron la aceptación de las nuevas innovaciones y la localización de las nuevas concentraciones sectoriales, de tal manera que la nueva tecnología nunca cambió radicalmente la estructura urbana de los sistemas anteriores excepto en países sin redes urbanas desarrolladas.³⁶ Como veremos después, en esta segunda secuencia, la influencia principal de la tecnología ha consistido en reforzar el orden jerárquico y el orden funcional de los sistemas urbanos preexistentes.

Para aclarar nuestra posición frente a las causas de las aglomeraciones geográficas, nos hemos visto obligados a anticipar algunas de las principales líneas de la argumentación siguiente. Por ello, será mejor presentar un resumen completo a fin de evaluar el papel general de la geografía frente al de la tecnología pura, y también para facilitar la evaluación de las hipótesis más detalladas del apartado siguiente, que se refieren a la interacción de las concentraciones geográficas y sectoriales.

Podemos hacerlo en función de la hipótesis más general sobre la evolución temporal de los sistemas urbanos. Esta hipótesis es una aplicación a los sistemas urbanos de la teoría biológica de los sistemas abiertos.³⁷ Fue utilizada por primera vez por Berry,³⁸ y afirma que los sistemas urbanos tienden, como todo sistema, hacia su estado más probable, que es la estructura homogénea de sus unidades (es decir, todas las aglomeraciones geográficas serían iguales), como resultado de la entropía del sistema; sin embargo, no alcanzan este estado (como todos los sistemas cerrados lo hacen) porque los sistemas urbanos son abiertos, es decir,

³⁴ R. E. Dickinson, "The growth of the historic city", en H. M. Meyer (ed.), *Readings in urban geography*, Chicago, 1959.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Las nuevas tierras colonizadas por los europeos en el siglo XIX —Estados Unidos, Canadá, Australia, Siberia, América Latina— contaban con una red urbana completa, anterior a la Revolución Industrial, que básicamente no se ha alterado.

³⁷ Una bibliografía muy completa de los "sistemas abiertos" aparece en los 13 *Yearbooks of the Society for General Systems Research*. Para un repaso rápido, véase L. von Bertalanffy, "General systems theory", en *General systems yearbook*, 1956, y su "General systems theory. A critical review", en *General systems yearbook*, 1962.

³⁸ B. J. L. Berry, "Cities as systems within systems of cities", en John Friedman y W. Alonso (eds.), *Regional development and planning*, Cambridge, Mass., 1964.

sistemas que se comportan de acuerdo con un código inicial transmitido por un factor de información. Los sistemas urbanos son, pues, sistemas abiertos que evolucionan con arreglo a un patrón definido, que resulta de la influencia homogeneizadora de la entropía del sistema y de la influencia morfogenética de su comportamiento programado.

El modelo de Berry es un sistema abierto, de secuencia única, que explica la evolución de los sistemas urbanos. Nuestra estructura puede reducirse formalmente a un modelo de sistema abierto⁸⁹ de múltiples *shots* y dos secuencias. La primera corresponde al período en que las condiciones tecnológicas y la geografía determinan la forma del sistema urbano; la segunda, al período en el que la situación se ha invertido. La segunda secuencia puede ser considerada como una generalización directa del modelo de un *shot*. Las sucesivas concentraciones de innovaciones constituyen las producciones de información sucesivas; aquéllas provocan una reacción en las aglomeraciones geográficas de toda la estructura del sistema urbano, que por lo tanto sufre alguna modificación. El sistema adopta una nueva estructura de evolución, congruente y constante, hasta que aparece una nueva concentración de innovaciones, es absorbida y da lugar a una nueva estructura urbana y un nuevo modelo de evolución. La primera secuencia se puede construir muy sencillamente, suponiendo que la estructura inicial del sistema urbano era anterior a la existencia de cualquier concentración de innovaciones.

En la sección siguiente, y dentro del esquema de interacciones indicado, trataremos de explicar cómo influyen las concentraciones de innovaciones sobre las aglomeraciones geográficas y cómo reaccionan éstas. En este esquema incluiremos también las respuestas presentadas por separado al comienzo de esta sección, respecto a "por qué" y "dónde" se constituyen las aglomeraciones geográficas.

Tanto las concentraciones geográficas como las sectoriales son el resultado de la indivisibilidad en la distribución y de la complementariedad en la producción. En una perspectiva atemporal es difícil determinar la relativa importancia de los dos conjuntos de indivisibilidades frente a los dos tipos de concentraciones. Hemos elegido las indivisibilidades en la distribución como la principal causa independiente de las concentraciones geográficas, porque previamente habíamos tomado las indivisibilidades en la producción como la principal causa independiente de las concentraciones sectoriales, y habíamos supuesto mecanismos causales distintos para las dos.

En cambio, con una perspectiva temporal se puede percibir claramente que los cambios tecnológicos afectan a la red existente de aglomeraciones geográficas, pero no hacen variar significativamente las magnitudes relativas de las concentraciones. De hecho, a la luz de la historia antigua y moderna se puede afirmar con seguridad que las concentraciones geográficas futuras serán las de hoy, sólo que mayores, y que la

⁸⁹ Esta formulación es la versión, algo modificada (dos secuencias en vez de una) de una presentación previa, más detallada, de un modelo de sistema abierto de múltiples *shots* del autor. Véase *supra*, nota 12.

estructura de la red será muy similar a la actual y a las pasadas. Ahora bien, como el cambio tecnológico no puede explicar la inercia estructural del sistema urbano a lo largo del tiempo, puesto que ese cambio se concibe correctamente como su principal fuerza perturbadora, resulta que la razón de la permanencia temporal del sistema de concentraciones tiene que encontrarse fuera del campo de la producción. En otras palabras, la respuesta a la pregunta de dónde se situarán las concentraciones geográficas nos proporcionará también las principales razones independientes para explicar la existencia de aglomeraciones geográficas, como era lógico que ocurriese.

Como consecuencia de todo ello, aceptamos como hipótesis, en forma análoga a como lo hicimos respecto de las concentraciones sectoriales, que la principal razón independiente de la creación de aglomeraciones geográficas son las indivisibilidades de distribución complementarias y que estas indivisibilidades en la distribución condicionan los efectos sobre la formación de concentraciones geográficas, debidos a los cambios en la tecnología.

D. CONCENTRACIONES SECTORIALES Y AGLOMERACIONES GEOGRÁFICAS

Hasta aquí hemos señalado que para estudiar las interrelaciones de los procesos de urbanización y desarrollo convenía concebir el proceso de desarrollo como aquel que crea una secuencia temporal de concentraciones sectoriales, y el de urbanización como el causante de otra secuencia, pero de aglomeraciones geográficas. Además, anticipamos que estas dos secuencias —la primera internacional, la segunda nacional— están relacionadas entre sí, y que para entender su interacción proponemos la idea de que ambas secuencias obedecen a unas causas diferentes e independientes y a otras muchas causas comunes. Se ha sugerido también que las causas básicas, independientes, de las concentraciones sectoriales son las indivisibilidades y complementariedades específicas entre innovaciones, que se manifiestan, cuando se llevan a la práctica, en forma de indivisibilidades en la producción entre las diferentes industrias. Alternativamente, se ha sugerido también que las causas principales, independientes, de las aglomeraciones geográficas son las indivisibilidades y complementariedades en la distribución; estas indivisibilidades en la distribución tienen que ser consideradas también como manifestaciones de los equilibrios y proporciones necesarios en los diferentes usos del espacio. Hemos presentado también las bases principales de una estructura capaz de relacionar los dos procesos.

Nuestro propósito ahora es sugerir explicaciones provisionales respecto a la forma en que los rasgos del uso geográfico condicionan la generación, difusión y adopción de innovaciones, y acerca de cómo las características del proceso de innovación, cuando son adoptadas, influyen en el uso futuro del espacio geográfico. Hemos basado nuestro razonamiento

to en varias hipótesis presentadas separadamente por diferentes autores.

Para analizar el efecto de la innovación sobre el uso del espacio geográfico es necesario distinguir los siguientes subprocesos: innovación, generación, difusión y adopción. Dentro de cada uno de ellos, hay que distinguir además entre varios tipos de innovaciones —de consumo y empresariales— porque, como veremos más adelante, los patrones geográficos de la difusión de innovaciones y de la adopción de bienes y servicios de consumo, por parte de las unidades familiares, son diferentes de los que corresponden a las nuevas técnicas o productos entre empresarios.

La mayoría de las innovaciones actuales se engendran en cuatro grandes megalópolis: las costas oriental y occidental de los Estados Unidos, el valle del Ruhr-Rhín y la zona de Londres-Midlands. De acuerdo con esta realidad, Wilbur Thompson⁴⁰ ha sugerido como hipótesis, no refutada por los datos que ha reunido para contrastarla, que los inventos tienden a engendrarse y a convertirse en innovaciones en grandes ciudades con amplios mercados de trabajo diversificado, con culturas mixtas y abiertas que favorecen la comunicación de las noticias, con fluidez financiera, con grandes dotaciones de capital infraestructural y con potentes instituciones educativas y de investigación. La hipótesis de Thompson explica también el pasado; como ha indicado McNeil,⁴¹ la generación de inventos e innovaciones a lo largo de la historia ha tenido lugar en grandes metrópolis abiertas a intercambios de nuevos productos e ideas. Esto está de acuerdo también con la concepción de D. Schön⁴² sobre los inventos e innovaciones: productos del razonamiento analógico, derivados del conocimiento experimental en otros campos y logrados en respuesta a nuevas necesidades. Una vez que los inventos se convierten en innovaciones, el conocimiento sobre ellos se propaga a otras áreas. El proceso de difusión sigue diferentes mecanismos de comunicación, según el tipo de innovación.

Si se trata de una innovación de consumo, es decir una innovación en la que está potencialmente interesada la población entera, la información pertinente se propaga a través de todos los canales de comunicación general. Por consiguiente, la forma espacial de difusión se parece a la de una mancha de aceite que se extiende gradualmente, cada vez con menos velocidad, desde el centro de innovación hacia la periferia. Este modelo corresponde al modelo general de las epidemias.⁴³ Espacialmente, la estructura del modelo consiste en un conjunto de círculos concéntricos tanto más próximos cuanto más alejados del centro. En una escala temporal, si se representa el número total de personas que han recibido la información en períodos sucesivos, la estructura del modelo es una curva cuyo crecimiento es cada vez menor. En una gráfica que represente un cor-

⁴⁰ W. Thompson, *A preface to urban economics*, Baltimore, 1965.

⁴¹ W. H. McNeil, *The rise of the West*, Chicago, 1963.

⁴² D. A. Schön, *Displacement of concepts*, Londres, 1963.

⁴³ Así lo explica A. Rapoport, "The diffusion problem in mass behaviour", en *General systems yearbook*, 1956, al evaluar este campo.

te transversal de la mancha de aceite, con la frecuencia de la difusión en diferentes puntos del espacio y/o del tiempo, a la derecha y a la izquierda del centro de difusión de la innovación en la escala vertical, la estructura del modelo viene dada por dos curvas descendentes desde la vertical del centro. Éste es el modelo básico de difusión de las innovaciones de consumo.

Se han propuesto otros modelos más complicados,⁴⁴ que de hecho modifican al anterior esquema centro-periferia y se basan en la idea de que al desaparecer el poder de difusión de los centros, algunos receptores se transforman a su vez en centros de emisión subsidiarios. El modelo resultante es el de un conjunto de círculos concéntricos, orlados por otros conjuntos más pequeños, también de tipo centro-periferia. Estos modelos, y los que de ellos derivan, son los utilizados tradicionalmente por la geografía económica.⁴⁵

La difusión será más o menos amplia y más o menos rápida, dentro de la estructura descrita, de acuerdo con la receptividad a la innovación por parte de la población y de la intensidad y velocidad de los sistemas de comunicación utilizados.

Las innovaciones empresariales, por otra parte, no interesan a la totalidad de la población, sino directamente a los empresarios a quienes afectan. Por consiguiente, la difusión de las innovaciones empresariales se realiza a través de canales de comunicación especializados, dirigidos a los empresarios que producen los bienes y servicios que hasta entonces cubren las mismas necesidades (por ejemplo, carruajes, automóviles, estaciones de radio y televisión, etc.) y a quienes distribuyen y/o producen servicios para estos bienes.⁴⁶ El modelo espacial de la difusión de innovaciones empresariales resultante de estas redes de comunicación especializadas tiene la forma de los radios de una rueda; los radios que unen el centro de innovación con los diferentes lugares donde se encuentran los receptores especializados son de distinta longitud porque la velocidad de las comunicaciones especializadas hace que el alcance de la difusión dependa casi exclusivamente de la sensibilidad de los receptores.

La adopción de innovaciones presenta a la vez incertidumbre y riesgo, y ello impide que las empresas las acepten rápidamente, ya que tienden a perturbar sus funciones y estructuras predominantes. Esto es cierto tanto para las innovaciones "secundarias" como para las "primarias" o "significativas".⁴⁷ Una innovación "significativa" presenta riesgos e incertidumbres grandes y su adopción supone una perturbación considerable, no sólo de las líneas de producción anteriores, sino también de la estructura financiera, comercial y administrativa de la empresa; la

⁴⁴ D. A. Schön, en el cap. 5 ("Diffusion of innovation") de su último libro —de próxima publicación— explica la evaluación desde el modelo simple de centro-periferia de E. Rogers hasta los modelos de centro-periferia orlados.

⁴⁵ Para una lista detallada de publicaciones y ejemplos de su aplicación, véase: R. P. Misra, *Diffusion of agricultural innovations*, University of Mysore, 1968.

⁴⁶ Se trata de un resumen de la exposición que aparece en el art. citado en la nota 4.

⁴⁷ Para una definición de innovaciones "primarias" y "secundarias" véase la obra de Schön citada *supra*, nota 44.

innovación "secundaria" ofrece menos incertidumbre y es a la vez más compatible con la mayoría de los rasgos estructurales de la empresa. Evidentemente, las personas y las empresas resisten más las innovaciones de consumo y empresariales "significativas" que las "secundarias". Sin embargo, tampoco las "secundarias" son aceptadas fácilmente. El modelo que parece describir mejor el proceso de adopción es el modelo general de aprendizaje.⁴⁸ Las innovaciones no se aceptan sino bajo la necesidad competitiva de adaptarse a ellas, y sólo gradual y experimentalmente.

La adopción de innovaciones muestra los mismos patrones espaciales que su difusión. La adopción de las innovaciones de consumo se propaga en forma de mancha de aceite; la de innovaciones empresariales, en forma de radios de rueda. Además, esta propagación sigue normalmente el mismo modelo de secuencias temporales que la difusión, ya que los primeros en adoptarlas tienden a ser los primeros en obtener la información. Esto sucede sin duda en el caso de las innovaciones empresariales. La velocidad de difusión y adopción depende, *ceteris paribus*, del nivel de incertidumbre, riesgo y perturbación asociados con la innovación. Las innovaciones "secundarias" se difunden y adoptan más rápidamente que las "significativas"; la fuerza relativa de los factores que condicionan la adopción influye en gran medida en la velocidad de la extensión de las innovaciones. En términos generales, cuanto más desarrollada esté una economía, más rápida es la propagación espacial de las innovaciones, porque el grado de competencia es mayor, y al mismo tiempo, los factores externos al adoptante potencial que facilitan su proceso de aprendizaje (capacidad técnica, financiera y comercial, intermediarios financieros, etc.) están más a su alcance. Se llega a la misma conclusión al analizar la naturaleza y el comportamiento de los presuntos adoptantes de las innovaciones empresariales.

En los países desarrollados, según la hipótesis propuesta por W. Thompson, la adopción de innovaciones se propaga especialmente debido a la tendencia de las empresas con plantas múltiples a transferir la producción de las líneas más antiguas de la planta central a sus plantas periféricas. Thompson razona así: la adopción de nuevas innovaciones exige mano de obra calificada, empresarios con imaginación, personal técnico muy orientado hacia la investigación y complementariedades externas significativas en los campos de la financiación, el comercio, etc. Las empresas que poseen múltiples plantas, por consiguiente, producen los nuevos productos en sus fábricas centrales, generalmente ubicadas en las grandes metrópolis. Cuando la producción de los bienes innovados se va estandarizando, le conviene a la empresa traspasar estos bienes a las fábricas situadas en áreas con una oferta de trabajo poco calificada, porque la producción no exige ya los factores arriba enumerados.

En los países en vías de desarrollo, apenas si existen empresas con múltiples fábricas. En consecuencia, la propagación espacial de la adopción de las innovaciones no puede llevarse a cabo dentro de las empre-

⁴⁸ Véase E. R. Hilgard, *Theories of learning*, Nueva York, 1948.

sas, desde sus fábricas centrales a las periféricas. En general, en los países en vías de desarrollo, la fábrica es la empresa. La propagación espacial toma, pues, la forma de una sucesión de adopciones por empresas diferentes situadas cada vez más lejos del centro desde donde se extienden las adopciones. Esta distinción indica claramente que, en circunstancias semejantes, la extensión se hace con menor velocidad en los países no desarrollados. Y esto a pesar del hecho de que normalmente la incertidumbre y el riesgo de una innovación es considerablemente más bajo en un país en vías de desarrollo que en los desarrollados, porque en ellos la adopción tiene lugar con retraso respecto a los países desarrollados y ocurre cuando ya se ha estandarizado en un nivel internacional. En otras palabras, aunque todas las innovaciones en los países en vías de desarrollo son prácticamente innovaciones de consumo, su adopción requiere más tiempo en ellos que en los países desarrollados por la falta de complementariedades externas a la innovación, y porque su propagación espacial es todavía más lenta, puesto que se lleva a cabo como resultado de una multitud de decisiones individuales aisladas.

Son precisamente las analogías con las innovaciones de consumo que presentan las innovaciones empresariales en los países en vías de desarrollo, las que explican el patrón que sigue en esos países la adopción de las innovaciones. Lo primero que hay que explicar es por qué se adoptan en ellos innovaciones. Hemos indicado ya que los mayores costos y la falta de apoyo externo para la adopción de innovaciones en estos países se ven en parte compensados por los menores riesgos, y esta disminución del riesgo se debe a que la mayor parte de estas innovaciones son ya prácticas estandarizadas en el extranjero. Un segundo factor que reduce los riesgos consiste en que, casi siempre, la innovación por adoptar ya ha sido ampliamente difundida en los mercados; habitualmente, todos los bienes y servicios cuya producción se pretende iniciar localmente ya son conocidos por los usuarios gracias a las importaciones procedentes de los países desarrollados. En otras palabras, la demanda del producto existe ya. Pero, ¿y los costos? En la mayoría de los casos la pequeña escala de producción y los altos costos no son una demora para la adopción de innovaciones, puesto que de hecho casi todas las adopciones son el resultado de una política de sustitución de importaciones, sea ésta intencionada o no.

Esto lo confirman las características de los adoptantes; a su vez, se explica la estructura espacial de las adopciones. Los adoptantes, normalmente, fueron antes importadores, distribuidores, empresarios de servicios o productores de bienes sustitutivos (fabricantes de bicicletas frente a las importaciones de bicicletas con motor, por ejemplo), etc., y por lo tanto están familiarizados con el mercado, la financiación y las características técnicas del producto, para que las importaciones no les dejen fuera del mercado. Los adoptan ellos mismos individualmente (en forma un tanto primitiva) de los antiguos abastecedores. Pero, en todo caso, emprenden la producción de los bienes que antes se importaban para satisfacer las necesidades de su clientela comercial. En consecuencia, la

estructura espacial de la nueva producción es claramente similar a la de la antigua red de distribución. Las adopciones de innovaciones empiezan allí donde se encuentran las mayores áreas antiguas de mercado del producto. Normalmente, en la ciudad mayor. Siguen a ésta gradualmente otras áreas de mercado, a pesar de tratarse de grupos menores de clientes, a medida que se refuerzan las políticas de sustitución de importaciones, porque los nuevos productores nacionales no tienen capacidad más que para satisfacer, con dificultad, la demanda de su propio mercado local y no pueden abastecer a las ciudades más pequeñas. La adopción de innovaciones empieza pues, normalmente, en las ciudades mayores y se extiende gradualmente a todo el sistema urbano, tanto si el producto está orientado hacia el mercado como si está orientado hacia los recursos, porque la producción está ligada funcionalmente con la "demanda cautiva" del productor y éste se ve restringido a la localización geográfica del mercado. Las razones por las cuales el productor no puede cambiar su ubicación son evidentes. La falta de recursos adecuados (pues es normalmente un intermediario pequeño) le impide pensar siquiera en el desplazamiento hacia una sede industrial más apropiada, y durante un largo período su función de distribuidor tiene una importancia aun mayor que su producción a escala personal.

Las razones anteriores ayudan a explicar no sólo el hecho de que la adopción se extienda más lentamente en los países en vías de desarrollo, sino también estas otras diferencias: 1] las innovaciones empresariales en los países en vías de desarrollo, aunque mantienen el patrón general en forma de radio, están en muchas ocasiones más cerca de las formas de "mancha de aceite"; 2] los radios de la rueda son más uniformes, porque todas las innovaciones siguen el sistema urbano, desde la cúspide hacia abajo. El patrón especial de propagación de la generación y adopción de innovaciones, descrito en primer lugar, y los factores que lo controlan, favorecen o retardan la adopción de innovaciones sucesivas y como consecuencia aceleran o retardan el proceso de desarrollo de estos países. En otras palabras, los patrones espaciales de difusión de innovaciones y propagación de adopciones sucesivas está grandemente condicionado por la estructura espacial de las aglomeraciones geográficas. Este condicionamiento es más fuerte, en los países en vías de desarrollo, para las innovaciones empresariales. En las innovaciones de consumo la situación en los países desarrollados y en los que se encuentran en vías de desarrollo es más parecida. En este mismo sentido puede afirmarse que la geografía, en general, y la red urbana, en especial, son un factor condicionante del desarrollo económico de los países.

Para dar respuesta a la otra cuestión fundamental, a saber, cómo influye el proceso de desarrollo internacional en el futuro uso del espacio dentro de los países, tenemos que estudiar los patrones temporales de los procesos internacionales de innovación y relacionarlos con los patrones temporales y espaciales de adopción de innovaciones en los diferentes países. En este dominio, la primera contribución analítica esencial fue el efecto de bola de nieve de Schumpeter. Nuestro procedimiento, aquí,

consiste en detallar cómo tiene lugar el proceso de bola de nieve, en relación con las innovaciones, entre productores en situaciones definidas de tiempo y espacio.

Hemos explicado ya las principales características temporales del proceso general de innovación: 1] los desajustes temporales entre innovaciones sucesivas que corresponden a la misma necesidad (es decir: iluminación, transportes, etc.) se reducen progresivamente (de casi 50 años a principios del siglo XIX hasta unos 7 años en la actualidad); 2] las complementariedades entre las innovaciones de diferentes ramas de la producción se hacen cada vez más estrechas; esto da lugar a que las concentraciones de innovaciones se hagan cada vez más densas en el curso del tiempo. Hemos anticipado ya que ambas características son consecuencia de una mayor integración de la política (que especifica la capacidad del producto para alcanzar nuevas metas), la investigación básica teórica y de modelos y el desarrollo de productos.

Estas dos principales características temporales del proceso de innovación condicionan el efecto de la bola de nieve temporal de las innovaciones en los diferentes países y, dadas las rigideces mencionadas en cuanto a la forma de su extensión espacial y sus velocidades, el futuro espacio geográfico en estos países. Tracemos, pues, los diferentes patrones temporales de generación, difusión y adopción de innovaciones en diferentes países, dentro del mismo marco establecido por las dos principales características temporales del proceso global de innovaciones y relacionemos estos patrones con los espaciales descritos anteriormente.

Con respecto a los países generadores de innovaciones, el acortamiento de los desfases en la innovación y su creciente concentración temporal exigen el establecimiento de programas especiales, privados y públicos, de investigación y desarrollo sea para integrar líneas de investigación independiente, sea la localización de actividades de investigación en lugares donde la integración espontánea de estas líneas de investigación alcanza un máximo. En otras palabras, las características principales temporales del proceso de innovación exigen una concentración geográfica continuada de la investigación y el desarrollo en unos cuantos lugares centrales y/o el establecimiento de programas especiales de desarrollo e investigación, integrando actividades geográficamente separadas.

Hemos mencionado antes los patrones temporales de difusión y adopción de las innovaciones, tanto en países desarrollados como en los que se están desarrollando. Para resumir el punto, diremos que el proceso de bola de nieve empieza en el centro y se detiene en la periferia de la red urbana. Se extiende más rápidamente desde las ciudades "centrales" hasta las de tamaño medio, que desde éstas hasta las más pequeñas; en general, el retraso en la adopción desde un tipo de ciudad al sucesivo se hace más largo a medida que es menor el tamaño de la ciudad.

Las características temporales del proceso internacional de innovación en relación con los patrones temporales y geográficos de la adopción en los países en vías de desarrollo, ayuda a explicar los dos tipos de polarización a que se refiere la literatura del desarrollo. De hecho, si el proceso

internacional de innovaciones sucesivas se abrevia y el desfase total de la adopción entre centros y periferias, en los países menos desarrollados, no se acorta proporcionalmente, las dos alternativas básicas abiertas a estos países son: 1] adoptar en el "centro" los conjuntos más modernos de innovaciones antes de que los anteriores hayan sido adoptados en el resto del país; 2] retrasar la adopción de los conjuntos más recientes en los "centros" hasta que todo el país haya adoptado el conjunto anterior. En el primer caso, tiende a crearse una situación semejante a la que se ha descrito en el modelo de la economía dual: el país se polariza especialmente alrededor del centro tecnológicamente avanzado y coexiste con una periferia retrasada. En el segundo caso, todas las regiones del país operan en condiciones tecnológicas semejantes. De esta manera se evita la trampa de la economía dual, pero a costa de aumentar el grado de subdesarrollo, porque el país entero opera mediante procesos tecnológicos más antiguos y menos eficientes que los de otros países adoptantes. Las estrategias nacionales (planeadas o espontáneas) de equilibrio tecnológico regional contribuyen a la creciente polarización entre países desarrollados y subdesarrollados.

La argumentación anterior puede aplicarse a la mayor parte de los países, excepto a aquellos, poquísimos, que tienen en sus manos el control del proceso global de innovaciones porque son los que engendran la mayor parte de ellas. Por supuesto, esta argumentación tiene mucha más fuerza como explicación cuanto más pobre sea el país, cuanto menos poblado (porque los sucesivos conjuntos de innovaciones tienen escalas mínimas crecientes) y cuanto mayor sea su superficie. Sin embargo, no deja de tener valor explicativo incluso para los países de renta alta, y de tamaño medio, tanto en población como en superficie. En estos últimos, el aumento de la escala mínima de operaciones de los sucesivos conjuntos de innovaciones —una característica importante no mencionada hasta ahora para evitar nuevas complejidades— se añade a los otros mencionados factores de retraso de las adopciones y les fuerza a permanecer especializados en las viejas líneas de producción. Muchos países europeos, por ejemplo, han sido incapaces de seguir a la cabeza en la fabricación de aviones, en la electrónica, en la construcción de ordenadores, etc., sobre todo por razón de las limitaciones del mercado, pero también por causa de las rígidas políticas y prácticas comerciales, por la falta de adecuados mercados de capitales, etc. Servan-Schreiber⁴⁹ ha denunciado los peligros implícitos en esta tendencia para Europa occidental; también parece que Europa oriental está muy preocupada por su retraso relativo en la adopción de las técnicas recientes en materia de ordenadores.

En la vida real, los países eligen soluciones que se encuentran entre las dos alternativas límites indicadas, y lo más frecuente es que las soluciones elegidas estén más cerca de la primera. Esto quiere decir que la mayor parte de los países prefieren una economía dual a otra homogéneamente retardada. Ésta es la razón última por la que la mayor parte de los

⁴⁹ J. J. Servan-Schreiber, *Le défi américain*, París, 1967.

países muestran una persistente y considerable diferencia en la tasa de crecimiento de sus diferentes tipos de ciudades (a la larga, las grandes ciudades crecen más aprisa, las de dimensión media crecen más despacio, y las pequeñas aún más despacio), lo que resulta en la progresiva concentración de su población y su renta en las mayores aglomeraciones geográficas. En otras palabras: la progresiva concentración y aceleración internacional de las innovaciones, unida a la imposibilidad de extender la adopción de estas innovaciones a la totalidad del territorio a la misma velocidad, crea en la mayor parte de los países una tendencia a la concentración acelerada de la actividad económica en unas cuantas ciudades de tamaño grande y medio. En este sentido general puede decirse que el desarrollo influye sobre los patrones de urbanización.

Uniendo estas dos conclusiones, la red de aglomeraciones geográficas preexistente condiciona, *ceteris paribus*, el sentido y velocidad con que se localizan en un territorio las sucesivas influencias del desarrollo internacional. Inversamente, las principales características del futuro proceso internacional de innovaciones determinan los cambios futuros en el patrón de las aglomeraciones geográficas. La interacción de ambas resulta, normalmente, en una creciente jerarquización del sistema urbano. Pero, ¿es ésta una jerarquización estable? En otras palabras, ¿son las grandes y pequeñas concentraciones geográficas de hoy idénticas a las de ayer y a las de mañana? ¿O hay una jerarquización funcional de las aglomeraciones sin base geográfica estable?

En la sección anterior hemos sugerido ya que aceptamos como hipótesis, por razón de la experiencia histórica, la estabilidad geográfica de la creciente jerarquización urbana. Necesitamos ahora detallar esta hipótesis. Lo haremos relacionando sucesivas interacciones fechadas de parejas de concentración sectoriales y geográficas. Antes de hacerlo, sin embargo, conviene establecer claramente la principal razón en favor de nuestro criterio.

Una razón obvia en favor de la estabilidad geográfica del sistema urbano, antes de ocurrir cambios tecnológicos, es del tipo *stock-flujo*. Las consecuencias geográficas de la concentración siguiente de nuevas tecnologías será mucho menor que el impacto geográfico acumulado de los anteriores cambios tecnológicos insertos en el sistema urbano y por consiguiente sus efectos serán difícilmente advertibles, incluso en ausencia de otros factores correctos. Además, serán mucho menores debido a dos causas adicionales: 1] el sistema urbano reacciona ante los impactos tecnológicos absorbiéndolos o rechazándolos, con variable intensidad, mediante los procesos de adopción según sean o no compatibles con su forma presente; 2] los sucesivos conjuntos de concentraciones sectoriales no provocan necesariamente repercusiones geográficas similares; normalmente las desviaciones que tienden a influir sobre la estructura del sistema urbano se compensan mutuamente.⁵⁰

¿Cómo podemos explicar, con hipótesis más detalladas, la estabilidad

⁵⁰ Como un ejemplo de los impactos geográficos autodestructores de las innovaciones sucesivas, véase J. R. Lasuén, *Multi-regional economic development*, *op. cit.*

geográfica de las jerarquías urbanas, dentro de nuestro marco de análisis? Dadas las crecientes diferencias entre los desfaseamientos de innovación (intervalo entre sucesivas concentraciones de innovaciones) y los desfaseamientos de adopción (tiempo transcurrido desde la primera hasta la última ciudad que adopta la innovación) en la mayoría de los países y dada también la preferencia revelada por la mayor parte de los países en favor de la adopción de la mayoría de las innovaciones, por lo menos en las grandes ciudades, hemos deducido una creciente jerarquización de los sistemas urbanos, como consecuencia de la semejanza entre los patrones espaciales de adopción de las innovaciones en los diversos países (extendiéndose desde las mayores a las ciudades más pequeñas). Para explicar, además, por qué estos cada vez más jerarquizados sistemas urbanos presentan la misma colección ordenada de ciudades que en el pasado y probablemente la misma que en el futuro, nos basta con suponer y mostrar las bases de este supuesto que la propagación espacial de la adopción de sucesivas innovaciones en un país es siempre la misma.

Dentro de nuestro marco, por consiguiente, la inercia geográfica del sistema urbano se puede explicar, básicamente, por la inercia geográfica de los diferentes patrones espaciales de adopción. Además, la inercia geográfica de las adopciones sucesivas puede verse reforzada por la mencionada orientación geográfica autocompensadora de las innovaciones sucesivas.

¿Por qué son semejantes entre sí las propagaciones de la adopción de sucesivas innovaciones? Hägerstrand⁵¹ fue el primero en indicar las razones de la estabilidad geográfica de los patrones de adopción de las innovaciones sucesivas, dando varios ejemplos históricos. Como su análisis se limita a las innovaciones de consumo, tenemos que ampliarlo aquí para abarcar tanto las innovaciones de consumo como las empresariales.

Hägerstrand afirma que en todas las propagaciones de adopciones existe una jerarquía de centros, cada uno de los cuales domina los escalones inferiores, muy estables en el tiempo. Indica que esto se debe a que las adopciones siguen a las difusiones, una vez que la repetición de la información ha vencido ciertos umbrales de resistencia y los patrones de difusión (que son transmitidos, principalmente, por vía oral entre individuos o grupos) se originan en los centros, donde se encuentran los primeros emisarios que son los mejor informados. Esto se debe sea a la inercia histórica (el papel de las burocracias centrales estabilizadas), sea a razones funcionales (las mayores vinculaciones externas de los grandes centros) o puramente estadísticas (la mayor frecuencia de recepción de información en las mayores poblaciones).

Las razones de la semejanza de los sucesivos patrones de adopción espacial de innovaciones empresariales son diferentes de los de innovacio-

⁵¹ T. Hägerstrand, *The propagation of innovation waves*, Lund Studies in Geography, Serie B, núm. 4, 1952; "Migration and area", *Migration in Sweden*, Lund Studies in Geography, Serie B, núm. 13, 1957; "On Monte Carlo simulation of diffusion", en W. Garrison (ed.), *Quantitative geography*, Northwestern University, 1967; "Quantitative techniques for analysis of the spread of information and technology", en E. A. Anderson y M. S. Bowman (eds.), *Education and economic development*, Chicago, 1963.

nes de consumo, pues su difusión se realiza a través de redes de comunicación especializada. Hemos ya sugerido antes estas razones. Para presentarlas claramente tenemos que equilibrar la clasificación tradicional de productos y actividades integrándola dentro de una clasificación de funciones. Lo que importa es tener presente que los diferentes instrumentos de transporte privado, que han evolucionado en secuencia a lo largo de la historia y que se usan hoy conjuntamente (burros, caballos, carros, bicicletas, motocicletas, automóviles), y los diferentes subtipos que distinguimos dentro de ellos de acuerdo con sus características diferenciales, no son más que medios especializados de lograr la eterna función del transporte individual. Análogamente, las gacetas, revistas, periódicos, diarios, radio y televisión son medios especializados, de sucesiva aparición cronológica, creados para servir a la necesidad, históricamente constante, de información pública. Las funciones, en este sentido, son constantes en el tiempo; los instrumentos para satisfacerlas, relativos en el tiempo. Las actividades pueden interpretarse desde la misma perspectiva. La necesidad, constante en el tiempo, de producir y proporcionar los mencionados instrumentos a los usuarios se ha satisfecho bajo formas diferentes y variables en el tiempo, de división del trabajo y, correspondientemente, de organización de las unidades de empresa, las cuales han evolucionado en general desde la integración hacia la especialización. Una función, por lo tanto, se puede satisfacer con mayor o menor eficiencia mediante diferentes instrumentos y diferentes formas de actividad. En otras palabras, instrumentos y actividades se pueden considerar como conjuntos de elementos sustitutivos en la satisfacción de una función.

Suponemos que ésta es la manera en que la gente que actúa en los campos funcionales considera los instrumentos y las actividades. De aquí que los patrones de adopción de las innovaciones empresariales sean estables geográficamente. Las personas que operan en las diferentes ramas —productoras o no— de una actividad (de la función), recibirán la información sobre los nuevos instrumentos para esta función antes que los que se dedican a otras actividades, porque están ligadas a las redes especiales de información, internas a la función. También, es muy probable que los productores o los abastecedores, al ser competitivos dentro de la función, serán los primeros en adoptarlas, pues se ven más forzados a hacerlo y se enfrentan con menos riesgos, gracias a su conocimiento del mercado, que las personas extrañas a la función. En esta forma, los nuevos instrumentos tenderán a producirse o abastecerse en los mismos centros en que se producían y abastecían los antiguos manteniendo, por consiguiente, el patrón anterior. Todo esto, independientemente del tipo de organización de empresa que predomina. Como ya hemos dicho, en el caso de una economía de un solo producto, una sola planta y una sola ciudad, el proceso es más lento y cercano en su forma a la propagación de la adopción de las innovaciones de consumo; cuando se trata de empresas de múltiples productos, múltiples fábricas y múltiples ciudades, la sustitución de los instrumentos en el espacio se lleva a cabo en el nivel de empresa individual y es más rápido pero menos continuo espacialmente.

Con la última hipótesis, que no ha sido refutada por las tendencias observadas,⁵² hemos completado el razonamiento. Sobra decir que sólo lo presentamos como un conjunto coherente de hipótesis que no parece contradecir la realidad; la investigación futura determinará hasta qué punto se ajusta a los procesos que trata de explicar. A continuación señalamos brevemente algunos de los posibles nuevos usos de este conjunto de hipótesis.

E. CONCLUSIONES

Si nuestro análisis no es refutado, ofrece posibilidades concretas a la política de urbanización para acelerar el desarrollo nacional, y a la política de desarrollo para lograr objetivos de urbanización. Estas posibilidades estaban ya implícitas en el concepto del polo de crecimiento de Perroux.⁵³ Aquí no hemos pretendido sino desarrollarlas expresamente.

Como creemos que el objetivo de los procesos de desarrollo nacional se limita, para la mayor parte de los países, a la cuestión de cómo adaptarse más rápidamente y mejor a los procesos internacionales de innovación, tenemos que concluir que el campo de acción de las políticas de desarrollo nacionales es menor que el de las políticas de urbanización; también creemos que la dinámica de los sistemas urbanos, aunque sujeta a influencias originadas en el extranjero, obedece más a factores internos. Por esta razón, nos inclinamos a apoyar a los autores que se muestran en desacuerdo con W. A. Lewis⁵⁴ y afirman que las políticas de urbanización son importantes para la planificación del desarrollo nacional.

Sin embargo, tenemos que plantear ciertas reservas a nuestra posición. En primer lugar, no por ser más fácil el control de las políticas de urbanización, éstas proporcionen resultados superiores. De hecho, nuestra argumentación muestra que hay poco espacio para la maniobra dentro de la política de urbanización. En segundo lugar, estamos tan lejos de los autores que recomiendan una política puramente física de urbanización como el propio Lewis. El enfoque físico de la política de urbanización basado en una teoría primitiva del lugar central y/o en crudas derivaciones de Perroux, se concentra en el caparazón y se olvida del animal que vive dentro.⁵⁵ Hemos adoptado aquí la perspectiva opuesta. Los sistemas de ciudades caparazones son muy semejantes en la historia porque las relaciones entre los animales se mantienen muy parecidas a lo largo del tiempo; los caparazones cambian en la dirección en que lo hacen las relaciones entre los animales. Por consiguiente, y en oposición a las polí-

⁵² Véase J. R. Lasuén, "On growth poles", *loc. cit.*, y *Multi-regional economic development, op. cit.*

⁵³ Ya mencionado en "On growth poles", *loc. cit.*

⁵⁴ W. A. Lewis, *Development planning*, Londres, 1965.

⁵⁵ Este es el enfoque típico de la mayoría de los políticos de polos de crecimiento del mundo occidental.

ticas físicas de urbanización, destacamos la importancia de las políticas de urbanización dirigidas a cambiar la organización de las actividades en y entre las aglomeraciones geográficas.

Proponemos también el mismo tipo de política organizativa en el dominio del desarrollo natural. El problema de cómo adaptar mejor y más rápidamente las innovaciones exige la solución de cuestiones como éstas: ¿cómo aumentar el ahorro, la inversión y los recursos humanos?, ¿cómo movilizar el crédito, el capital y el personal cualificado consecuentemente?, ¿a qué sectores y con qué intensidad se deben asignar los recursos instrumentales?, ¿dónde ubicar los nuevos planes?, etc. Es decir, hace falta resolver todas las cuestiones que se consideran en la literatura del desarrollo económico.

Y sin embargo, la adopción de innovaciones la llevan a cabo empresas, tanto privadas como públicas; a menos que la organización de las empresas sea un elemento indiferente para las decisiones de adopción de las empresas, las políticas dirigidas a cambios de organización, dentro o entre las empresas, tienen que incluirse entre los componentes esenciales de la estrategia nacional de adaptación al cambio tecnológico. Ésta es la razón por la que hemos elegido las características de organización de las empresas como nuestras principales variables explicativas, tanto de la generación como de la adopción de innovaciones. Por razones de espacio, no hemos desarrollado explícitamente este punto, pero sí expresamos nuestra opinión de que todos los rasgos de comportamiento analizados por la literatura del desarrollo (ahorro, inversión, etc.) dependen fuertemente de la forma predominante de organización de las empresas.

Esperamos que este procedimiento analítico pueda servir en la práctica a la política de desarrollo, presente y futura, porque, de hecho, las políticas de desarrollo reconocen la enorme importancia de los cambios organizativos en el mundo de los negocios, pero a falta de una información teórica *ad hoc* se basan estrictamente en intuiciones y utilizan medios inadecuados. Así, por ejemplo, las "políticas de acción concertada" seguidas en países influidos por la planificación francesa tratan de reconstruir empresas y grupos de empresas ofreciendo a éstas los medios, financieros y de otra naturaleza, necesarios para lograr las metas del desarrollo, tanto en el espacio geográfico como en el sectorial.⁵⁶ Pero como se limitan a una versión estática de estos espacios, debido a que se basan en una versión primitiva del análisis de Perroux, su máximo alcance potencial se limita a lograr las estructuras empresariales exigidas por las tecnologías presentes y por la forma actual del sistema urbano, que rápidamente se quedan anticuadas al aparecer un nuevo conjunto de innovaciones. Por el contrario, partiendo de un análisis como el nuestro, pueden derivarse criterios dinámicos para las políticas de organización de las empresas, coherentes con la necesidad que tienen los países de adaptarse a los procesos internacionales de innovación. Estamos, pues,

⁵⁶ Para una descripción de las políticas concertadas en relación con la teoría y política de polos de crecimiento, véase J. R. Boudeville, *Problems of regional economic planning*, *op. cit.*

proponiendo como esencial la implantación de unas políticas organizativas, tanto en el ámbito del desarrollo nacional como en el de la urbanización. Estas políticas de organización englobarían a todas las demás y ayudarían a aumentar su eficiencia. No pueden ser las mismas en los dos dominios, porque están dirigidas a objetivos diferentes: uno, el de absorber más rápidamente todas las innovaciones, conforme van apareciendo; el otro, propagar las innovaciones con más rapidez por el territorio entero del país. Sin embargo, centrándose en el cambio de organización de las relaciones empresariales (dentro de cada empresa y entre empresas), los dos pueden armonizarse más fácilmente, lo que evidentemente facilitaría el hallazgo de un conjunto de medidas, en ambos espacios, compatibles con las elecciones básicas del país entre metas espaciales y metas temporales.

Aunque el planteamiento general del análisis propuesto no es suficiente para detallar políticas específicas, parece conveniente ilustrar brevemente la afirmación que acaba de hacerse. Así, por ejemplo, para absorber con más rapidez innovaciones futuras que exijan un aumento de la escala mínima de producción, dando por supuesto la competencia necesaria (internacional y nacional) y los factores externos requeridos (capital, mercado de servicios especiales, etc.), la alternativa organizativa externa parece ser la concentración de los recursos existentes en unas cuantas grandes empresas de un solo producto por sector, o en un número menor de conglomerados mayores, productor cada uno de muchos productos. Para difundir la adopción de innovaciones más rápidamente en la totalidad del territorio nacional las elecciones extremas importantes para ello son diferentes: concentrar los recursos en unas cuantas grandes empresas, que operen en una sola ciudad, o en un número menor de empresas mayores, con fábricas en diversas ciudades, sin importar si cada una produce un solo producto o varios. Dada la dimensión del país y los recursos disponibles, la mejor solución en uno de estos aspectos puede ser conflictiva con la preferible para el otro. El conocimiento de las consecuencias geográficas y sectoriales de las dos soluciones alternativas y de las preferencias del país por un desarrollo más rápido, o por uno más equilibrado geográficamente, ayudará a encontrar una solución de compromiso.

Aun a pesar de la generalidad del análisis, podemos derivar otras formas de reorganización y no sólo las alternativas extremas. En muchos casos, las formas intermedias serán las únicas deseables, y las formas extremas alternativas no son sino el resultado de concentrar en un número menor de empresas las actividades geográficas y sectoriales realizadas anteriormente por una multiplicidad de empresas. Este proceso de concentración indica que se reconoce el hecho de que unas comunicaciones más rápidas, un transporte mejor y más barato, unos mercados de capital y dinero más fluidos y mayores, unas instituciones educativas y de investigación mejores, etc., no son suficientes para compensar la debilidad básica de la empresa de un producto, una fábrica y una ciudad dentro del cambio tecnológico acelerado, que exige una elevación de la

escala mínima de producción. Otra manera de afrontar el fuerte impacto del cambio tecnológico consiste en reforzar las empresas de un solo producto y una sola fábrica, estableciendo relaciones más estrechas entre las empresas. Se puede hacer que las empresas se relacionen no menos estrechamente con sus diversos clientes y con sus abastecedores por medio de contratos de suministros, licencias, fabricación de encargo, administración, comercialización, investigación y desarrollo, etc., que por medio de fusiones verticales u horizontales. Las empresas relacionadas entre sí en cadena a través de este tipo de contratos a largo plazo resisten los influjos del cambio tecnológico y pueden adaptarse a él casi tan bien como las grandes sociedades anónimas diversificadas. Estas últimas son, funcionalmente, cadenas de actividades enlazadas permanentemente. Frente al cambio tecnológico ambas formas de integración de actividades, permanentes o a largo plazo, son soluciones de organización superiores a la integración a corto plazo mediante acuerdos de actividades que permitan que opere el mecanismo de compraventa.

En términos generales, nuestro análisis permite también anticipar cómo se puede inducir el cambio de organización que se requiere en los dominios geográficos y sectoriales. Hemos supuesto a este respecto que la adopción de innovaciones es un proceso de aprendizaje y que los adoptadores más probables son las personas que actúan ya en las diferentes actividades integrantes de la función a la que la innovación pertenece. Si las innovaciones se retrasan por falta de una base organizativa adecuada de los presuntos adoptadores, la manera de acelerarlas es facilitar a éstos la creación de un plan de integración de largo plazo de las actividades individuales correspondientes o de un plan de integración permanente de estas actividades. Pero, ¿cómo? La vía más sencilla, una vez identificados los presuntos adoptadores, consiste en diseñar los planes de organización de manera que se reduzcan al mínimo los costos y los riesgos del proceso de aprendizaje. Actualmente, las políticas de desarrollo (nacionales, regionales y locales) centran su atención en la producción. La política se orienta a ayudar a los productores; de acuerdo con nuestro análisis debería orientarse hacia la distribución y los conocimientos técnicos. La ayuda para la creación de las condiciones que garanticen la completa comercialización de los productos —crédito comercial, publicidad, servicios a los compradores, etc.— y los conocimientos técnicos que se requieren para comenzar un proceso de producción normalizado y continuo —mediante contratos de licencias, acuerdos de fabricación según pedido o a través de la asistencia técnica o programa de investigación y desarrollo— representan un proceso indirecto, pero extraordinariamente eficaz, para garantizar la promoción de determinadas producciones. Los dos requisitos indicados se han alcanzado, con el mayor éxito, en los programas de extensión agrícola. Desde nuestra perspectiva, es evidente que los contratos de ventas de largo plazo y la asistencia técnica permanente constituyen realmente la clave del éxito de estos programas, porque han reducido los riesgos de la correspondiente adopción de las innovaciones agrícolas. En la industria y los servicios se

debería aplicar el mismo criterio, para favorecer la adopción de innovaciones. Estos criterios deben ser los esenciales para establecer planes de organización adecuados que faciliten las futuras innovaciones.

¿Qué podría lograrse si se siguiese este tipo de política, suponiendo que el análisis es acertado y que se obtengan más hipótesis operativas?

En el dominio de las políticas de desarrollo nacional podemos esperar que se detenga la creciente disparidad entre los niveles nacionales. Difícilmente podemos concebir que disminuyan las disparidades, porque las enormes diferencias en tamaño y en recursos humanos y naturales de los países hacen imposible que los países en vías de desarrollo absorban con mayor rapidez que los países desarrollados las posteriores concentraciones de innovaciones, lo cual sería necesario para reducir su desajuste organizativo y técnico actual. El único medio factible para superar este obstáculo parece ser el de saltar sobre las fronteras nacionales y planificar por áreas continentales las indispensables empresas multinacionales. La experiencia reciente sobre políticas continentales sugiere que ésta es una posibilidad muy lejana, pues incluso países ya dispuestos a compartir sus mercados, como los de la Comunidad Económica Europea, no están dispuestos a fundir sus empresas en grandes complejos multinacionales. Como todo el mundo sabe, las únicas verdaderas empresas multinacionales en el Mercado Común son las grandes empresas norteamericanas —de productos múltiples y plantas múltiples.

En lo que a las políticas de urbanización nacional se refiere, podemos esperar menos cambios en el orden de importancia de las ciudades en los sistemas urbanos ya existentes: es decir, una jerarquización creciente más estable de estos sistemas. En el pasado, cuando los desfases temporales entre concentraciones de innovaciones eran más largos y la difusión de las adopciones a través del espacio eran más lentas y provenían de reacciones individuales, las excepciones a nuestro modelo originaban pocos, pero rápidos, desplazamientos del orden de importancia de las ciudades dentro del sistema urbano. Las aglomeraciones geográficas que adoptaban una concentración de innovaciones recientes saltaban por encima de las que no lo habían hecho y mantenían durante largos períodos la distancia relativa lograda. Éste fue el período de los "polos de crecimiento" en el sentido estricto. Grandes y pequeñas ciudades cambiaban de importancia en relación con otras ciudades de dimensiones previamente semejantes, según adoptasen o no las innovaciones pertenecientes a las actividades en que se habían especializado. Gradualmente, estos desplazamientos se fueron reduciendo, incluso en los Estados Unidos, en la URSS y en otros países con grandes zonas poco pobladas,⁵⁷ debido tanto a la reducción de los desfases entre innovaciones (que reducen al mínimo la permanencia y magnitud de las desviaciones inducidas de cualquier concentración sectorial) como a la integración espacial de las adopciones (debido a las políticas oficiales, a las crecientes relaciones entre

⁵⁷ Los datos para Estados Unidos fueron atentamente analizados por E. Lampard, *The evolving systems of cities in the United States: urbanization and economic development*, Baltimore, 1968. Los datos para otros países muestran a primera vista tendencias similares.

productores individuales resultantes de los cambios en los transportes y comunicaciones y a los cambios de organización mencionados). En el futuro podemos esperar el reforzamiento de la tendencia revelada: las grandes ciudades se harán relativamente mayores que las medianas y estas últimas crecerán más que las pequeñas, con las naturales excepciones de las ciudades absorbidas por otras y de las creadas en nuevas áreas, pero todas tenderán a crecer manteniendo sus puestos relativos en el sistema urbano, porque el sistema participará, en forma cada vez más comprensiva, en la adopción de las nuevas tecnologías. Esta tendencia natural se acelerará de manera espontánea si se aplican políticas de organización de los tipos indicados a todos los niveles de aglomeración geográfica para integrarlos estrechamente en el proceso nacional de adopción de innovaciones.

UNA APROXIMACIÓN A LA PLANIFICACIÓN REGIONAL A LARGO PLAZO

J. R. LASUÉN, J. VERGARA, M. BELTRÁN,
R. RUBIO Y R. KELLER *

UN NUEVO ENFOQUE DEL PROBLEMA DE LA PLANEACIÓN REGIONAL: JUSTIFICACIÓN TEÓRICA

Como anticipó J. Meyer,¹ la economía regional es fundamentalmente un agregado no integrado de argumentos, elaborados por las diferentes ramas de la economía para la nación, reducidos a escala y aplicados a la región.²

Por ello, no debe sorprender que la planificación regional sea también un agregado heterogéneo de técnicas de planificación económica elaboradas para otros fines.

Pero la inadecuación genérica de la planificación regional respecto de los problemas que trata de solventar es mayor que la de la economía regional respecto de los que trata de analizar. Ello se debe a que, por un sólido consenso de evaluación de necesidades, la planificación regional trata de sintetizar dos tradiciones: la de la planificación urbanística y la de la planeación económica, que de la nación ha ido descendiendo a la región.

Y como en urbanismo, a la inversa de lo que sucede en economía, aunque con el mismo resultado, lo que es relevante para la ciudad (el elemento) no lo es para la región (el sistema), *de facto*, la planificación regional viene a ser un agregado incoherente de dos conjuntos irrelevantes de técnicas de planificación urbana (física) y nacional (económica) aplicadas a la región, por ausencia de técnicas propias.

El presente trabajo trata de romper ese complejo incoherente y presentar una aproximación nueva a la planeación regional, para lo cual conviene describir cuáles son las necesidades actuales, internas y externas, de la planificación regional, así como el marco conceptual teórico de la planificación. La aplicación ulterior de esta aproximación puede revestir formas diferentes en función de las situaciones empíricas a que se dirige.

De acuerdo con una opinión mayoritaria, un plan regional debe consistir en una estrategia de desarrollo social de la comunidad que habrá que lanzar con instrumentos de política económica y urbanística.

* Esta presentación es la primera formulación del tema. Los autores se reservan el derecho de utilizarla con fines de difusión científica en seminarios, congresos y revistas profesionales, con objeto de perfeccionarla.

¹ Meyer, J., "Regional economics: a survey", en *American Economic Review*, 1963.

² Lasuén, J. R., "Multi-regional economic development: an open system approach", en *Annals and Studies in Geography*, Ser. B, Nº 37, 1971.

En esta formulación se reconoce explícitamente que los criterios de planeación hasta ahora prevalentes no se juzgan ya adecuados, por ejemplo, que la obtención de la máxima tasa posible de crecimiento del producto interno regional o la obtención de los mejores estándares urbanos (cualesquiera que se seleccionen) no garantizan la obtención del mejor nivel de objetivos sociales.

Igualmente se reconoce que se cree en la existencia de compensaciones entre la planeación urbanística y la económica. Es decir, casi nadie, ni siquiera los profesionales de cada disciplina, entiende ya que una planeación debe ser una proyección incondicionada de la otra. Pocos podrían aceptar hoy, por ejemplo, la tesis radical de los economistas del desarrollo de los años 50,³ de que la mejor estructura urbana es la que resulta, por el libre juego de las fuerzas y mecanismos de la localización, de la mejor estrategia de desarrollo económico. Pocos, igualmente, la proposición inversa de los urbanistas,⁴ de que la mejor garantía de desarrollo económico era una estructura urbana óptima.

Frente a estas concepciones básicas sobre el planteamiento interno de la planificación regional, existen condiciones externas, derivadas de la necesidad de las administraciones nacionales de integrar los planes regionales en la planeación nacional, de manera que éstos sean desagregaciones regionales de los planes nacionales.

En esta dimensión, el problema que afronta la planeación regional es más grave. Internamente, las dificultades son sólo científicas: Hay un consenso bastante claro sobre cuáles deben ser los objetivos y cuáles los instrumentos; falta sólo encontrar cómo medir los objetivos, evaluar la eficacia de los instrumentos y mezclarlos en la forma más adecuada para obtener esos objetivos. Externamente, además de todos los problemas sobre cómo resolver las cuestiones centrales de la integración, falta el acuerdo previo acerca del criterio que debe presidir la integración de la planeación nacional y regional. Y este problema es difícil no sólo porque implica resolver la espinosa y antigua cuestión de eficacia-equidad,⁵ sino porque además los objetivos de una y otra planeaciones son diferentes.

Veámoslo en detalle. Desde un punto de vista de eficacia nacional, con diferentes regiones-problema, es obvio que la asignación de recursos entre las regiones debe realizarse de la manera que aumente más el indicador nacional que se trata de maximizar (*v.gr.* el PIB). El conocido e irresuelto conflicto eficacia-equidad resulta del hecho de que, al menos a corto plazo,⁶ esta asignación no tiende necesariamente a corregir las desigualdades regionales en el valor del indicador utilizado por persona. Además, se ha añadido otro problema grave que multiplica el anterior: el indicador que normalmente trata de maximizar la planeación nacional

³ Lewis, W. A., *Development planning*, Londres, Allan and Unwin, 1966.

⁴ Resumida, por ejemplo, en C. Dioxiadis y su diseño de "conchas" que sirven para condicionar el crecimiento del animal que vive dentro de ellas.

⁵ Véanse, por ejemplo, los trabajos de William Alonso.

⁶ Rosenstein-Rodan y W. Rostow, "Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe", en *Economic Journal*, 1943.

es todavía económico (v.gr. PIB), mientras que el que desea maximizar la planeación regional es cada vez más nítidamente social.

1. *Condiciones internas de la planificación regional*

El hecho de que los objetivos sociales se deban perseguir con instrumentos económicos y urbanísticos, exige que su formulación se exprese en términos de estos instrumentos o con referencia clara a ellos.⁷ Igualmente, la circunstancia de que existan *trade-offs* entre los instrumentos y objetivos de segundo grado, hace aconsejable que la determinación de objetivos se haga en unidades utilizadas en los dos tipos de política. Una de las posibles soluciones es formular los objetivos sociales en términos de la mezcla de actividades regionales deseadas, porque, a la par que es fácil pasar de objetivos sociales a una mezcla de actividades, de ésta se derivan también relaciones urbanísticas y económicas claras. Por ello la usamos.

En segundo lugar, la circunstancia de que se deban utilizar dos instrumentos genéricos, uno necesariamente de largo plazo (el urbanístico) y otro utilizable a un plazo corto o largo (el económico), exige utilizar un enfoque común a largo plazo, lo que necesariamente implica el abandono del enfoque tradicional de tipo Keynesiano-Leontief de la economía de desarrollo (porque su validez está restringida al corto plazo) y su sustitución por otra metodología de planificación sea la que nosotros desarrollamos u otra.

En tercer lugar, la existencia de compensaciones entre instrumentos urbanísticos y económicos, u objetivos secundarios, exige que las evaluaciones de la planificación se realicen dentro de un marco que permita analizar esos *trade-offs*. A este respecto la aproximación descansa en el enfoque elaborado por uno de los autores en artículos anteriores⁸ y que básicamente consiste en analizar las causas que generan las polarizaciones funcionales y espaciales, así como sus interacciones.

2. *Condiciones externas de la planificación regional*

Como la metodología de la planeación económica nacional es todavía del tipo Keynesiano-Leontief, de corto plazo, y la que se precisa en la planeación regional es de largo plazo y de esencia diferente y, como además los objetivos de la primera son todavía de orden estrictamente económicos y los de la segunda cada vez más sociales, es necesario reconocer que,

⁷ "Descubrimos nuestros objetivos y la intensidad que a ellos asignamos solamente en el proceso de considerar programas o políticas determinados". C. Schultze, *The politics and economics of public spending*. Washington: Brookings Institution, 1968.

⁸ Lasuén, J. R., "On growth poles", en *Urban studies*, 1969; "A generalization of the growth pole notion", artículo preparado para la Comisión on Regional Aspects of Economic Development, Vitoria, Brasil, 1971, y "Urbanization and development. The temporal interaction between geographical and sectorial clusters", *Conference on Growth Poles Hypothesis and Policies*, Madrid, 1971.

por el momento, no hay posibilidad formal de integración de ambos tipos de planeación.

Así, la única posibilidad de planeación regional sensata hoy en día es del tipo *advocacy-planning* en dos niveles.

El objeto fundamental de la planeación regional en su nivel propio, a largo plazo, tal como se ha indicado, debe ser "persuadir" a los planeadores nacionales de que, en las sucesivas planeaciones nacionales a corto plazo, tengan en cuenta los factores y efectos regionales no previsibles en esos horizontes de planeamiento. A más corto plazo, los planeadores regionales deben "abogar" frente a los nacionales, para conseguir la mejor utilización posible (desde la perspectiva regional) compatible con los criterios de asignación nacional. (Ello supone la asignación regional de proyectos por categorías más detalladas, funcional y especialmente, que las utilizadas en la planeación nacional.)⁹

Pero para poder llevar a cabo ese tipo de planeación sigue siendo necesario resolver el problema eficacia-equidad, aunque facilitado por poder circunscribirse a la elección de los objetivos sociales a largo plazo de las diferentes regiones.

La aproximación que iniciamos parte del reconocimiento de que no es posible solucionar el conflicto eficacia-equidad dentro de un marco de argumentos, como el de la economía de desarrollo, que se construye desde un punto de vista de eficacia. Por ello, tratamos de resolverlo fuera de los enfoques tradicionales.

El procedimiento utilizado se basa en el supuesto de que la población de un país es capaz de encontrar una solución media en el conflicto si se le ofrece la información adecuada para que juzgue sobre los costos y beneficios nacionales derivables de la decisión de fijar unos objetivos y unos instrumentos para cada región. Adicionalmente, esta solución por consenso entre la eficacia y la equidad para cada región, es especialmente estable si la elección del conjunto de valores de objetivos e instrumentos converge con las opiniones sobre los objetivos e instrumentos de la región y de la nación.¹⁰

3. Base metodológica de la planificación

Apuntadas las condiciones que delimitan el proceso de planificación regional, y los supuestos e hipótesis sobre los que se basa la aproximación

⁹ La única alternativa real en este enfoque, cuando se trata de desagregar planes nacionales a niveles regionales, es el de la Europa oriental, que consiste en corregir con planeación física y social los costos sociales de la planeación económica. Véase J. Pajestka, *Overall economic planning and regional planning in Poland*, Ginebra, 1964.

¹⁰ El punto de intersección de las respuestas, que se determinará en un apartado posterior, consiste en el área de consenso respecto a determinadas acciones de política para la estrategia, establecida por las élites de Amazonia y del resto de Brasil. A partir de las encuestas y bajo algunos supuestos, es posible determinar, mediante la variación alrededor de la media en las respuestas, el grado de perceptibilidad que cada élite manifiesta respecto a cambios en actividades económicas e instrumentos utilizables. Al grado de perceptibilidad se le puede fijar un umbral hipotético que permita así ampliar el área de consenso o punto de intersección.

que se intenta, debemos definir nuestra posición respecto de las actitudes clásicas en materia de metodología de la planificación.

Existen tres contribuciones básicas: la de Theil, la de Tinbergen, y la simulación. Las tres suponen que se puede describir la economía de un país mediante un sistema de ecuaciones simultáneas, que incluyen variables exógenas, endógenas, parámetros e instrumentos de política.

Theil¹¹ supone que es conocida la función de preferencia social de la unidad decisoria, y que se puede expresar en función de variables endógenas y de instrumentos. Así, para él, el problema de la planificación consiste en encontrar los valores de los instrumentos y de las variables endógenas que maximicen el bienestar, sujetas a las restricciones impuestas por los parámetros y dados los valores de las variables exógenas. A pesar de su gran interés científico, este planteamiento tiene el grave inconveniente de que en la práctica es imposible conocer los valores de los parámetros e incluso la forma funcional de la ecuación de bienestar.

Tinbergen¹² ofrece una versión en la que no es necesario conocimiento alguno sobre la función de bienestar de la unidad política. Parte del supuesto de que la decisión política se basa en el conocimiento previo de unos valores determinados de los objetivos, para cada una de las variables fundamentales.

En el caso de la simulación¹³ el problema de planificación consiste en evaluar los efectos de políticas alternativas sobre la conducta del sistema económico. Por ello no requiere conocimiento previo ni de la función de bienestar social ni de los objetivos de la unidad política. Así, para cualquier valor dado de los instrumentos se pueden generar procesos de evolución de las variables endógenas. En otras palabras, con este tipo de planteamiento se puede llevar a cabo el siguiente experimento: Se puede "preguntar" (bien a la sociedad o a la unidad de decisión política) cuáles son los objetivos que tienen especial interés y de qué instrumentos se dispone políticamente. Mediante la simulación se puede indicar a la unidad decisoria las consecuencias de una política dada.¹⁴

La aproximación que sugerimos es una mezcla de la de Tinbergen y del método de simulación y, en su desarrollo, utiliza elementos aportados por Theil.

La planeación a largo plazo se realiza por evaluación y selección de los instrumentos disponibles respecto de los objetivos elegidos, según el enfoque de Tinbergen y con las técnicas descritas en el apartado sobre evaluación de objetivos o instrumentos y selección de instrumentos.

Pero la selección de objetivos e instrumentos regionales se realiza por encuesta basada en una simulación, tal y como se describe en el apartado siguiente.

¹¹ H. Theil en Fox C., Sengupta, J., Thorbecke E., *The theory of quantitative economic policy*, Chicago, Rand McNally, 1966.

¹² Tinbergen, J., *ibid.*

¹³ Naylor, T., "Policy simulation experiments", en Intrilligator, M., *Frontiers of quantitative economics*, Amsterdam, 1971.

¹⁴ El resumen de este párrafo se basa en Naylor, T., *op. cit.*

B. PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN DE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Para precisar la formulación es necesario, como hemos indicado, describir el marco empírico al que se intenta aplicar. En el presente caso se trata de la región amazónica. En los últimos años, el gobierno federal brasileño ha llevado a efecto una reorganización administrativa importante, que ha consistido en reducir la competencia de las autoridades regionales y los fondos antes gestionados por ellas para promover las inversiones regionales, y concentrar parte de las competencias y fondos previos en programas federales que actúan en las regiones en colaboración con las autoridades regionales.

Como consecuencia de esta reorganización, que busca una mayor eficacia en la asignación de recursos, el gobierno federal está poniendo en práctica un programa masivo de carreteras y colonización en el Amazonas, justificable desde todos los puntos de vista.

Este programa supone, no obstante, la absorción de un cincuenta por ciento de los fondos que, anteriormente, se podían haber dedicado a este mismo tipo de inversiones o a otras directamente productivas.

Sin precisiones de política regional adicionales, es difícil prever el resultado final de esta reorganización para Amazonia.

Hay tres posibilidades: 1] que la actuación sea neutra respecto de la tasa de crecimiento obtenida anteriormente: esta posibilidad tenderá a cumplirse si se verifica la hipótesis de que la cuantía y la mezcla de nuevas actividades que induzca el programa sea similar a la que hubiera conseguido la política de desarrollo anterior; 2] la segunda posibilidad, optimista, consiste en que la tasa aumente, si se supone que las nuevas infraestructuras van a generar no sólo actividades de exportación sino la creación de nuevas actividades locales, regionales y nacionales en Amazonia, que no se hubieran podido crear anteriormente; 3] la tercera posibilidad, pesimista, señala una tasa de crecimiento *per capita* inferior, si se supone, como sucedió en el Mezzogiorno en la primera fase de su desarrollo, que la nueva red de infraestructuras servirá solamente para que las actividades regionales y nacionales del Centro-Sur inunden con sus productos el Amazonas y destruyan la posibilidad de creación de actividades similares.

¿Cuál de las posibilidades o de las posiciones intermedias que entre ellas llegue a ser realidad dependerá de la cantidad de instrumentos de política económica y urbanística que se apliquen adicionalmente a la zona y de su utilización? La cuantía de los instrumentos asignados estará en gran medida determinada por la opinión que prevalezca en torno a los objetivos de Amazonia. Su tipo de utilización, por la dominante respecto a la autonomía de esta región.

Las consecuencias generales para la zona y para el país de cada una de las posibilidades también son obvias. A corto plazo, el suministro por el Nordeste y Centro-Sur de Amazonas en sustitución de la producción local significará un robustecimiento de las actividades regionales y

nacionales de estas áreas y un descenso en la industrialización potencial del Norte. Este proceder, de continuarse a largo plazo, tenderá sin duda a frenar el desarrollo general de Brasil, porque el papel fundamental de las metrópolis es precisamente difundir las industrias de tecnología anticuada a las regiones periféricas y sustituirlas por industrias nuevas de tecnología avanzada. Pero puede suceder que, durante un cierto tiempo en función de los recursos físicos y humanos reales y desconocidos de Brasil y de utilización, la estrategia adecuada consiste en robustecer aún más los polos de crecimiento del Centro-Sur, para proceder a la expansión periférica más tarde.

Por ello, para determinar la estrategia de crecimiento posible para Amazonas el procedimiento más conveniente, por no decir único, parece ser la consulta a las *élites* informadas de Brasil y Amazonia sobre qué objetivos e instrumentos se deben asignar a Amazonas en los próximos diez años, haciéndolo de manera que resulten obvios los costos de oportunidad para Brasil con cada una de las posibilidades mencionadas.

La consulta sobre instrumentos debería incluir dos tipos de cuestiones: 1) orden de magnitud relativa de los instrumentos en Amazonia, respecto de los utilizados en el resto de Brasil (que está implícita en la consulta previa sobre objetivos), y 2) intensidad relativa de los diferentes instrumentos en Amazonia (que debe reflejar el tipo genérico de la política económica deseada en la zona).

Del punto de intersección de las respuestas sobre objetivos y de su umbral de perceptibilidad¹⁵ puede derivarse el conjunto de objetivos adecuado para Amazonas, para seleccionar a partir de aquí la mezcla más adecuada de instrumentos y formular la estrategia de desarrollo que precisan las autoridades regionales para complementar el programa federal.

Como se ha indicado, las preguntas sobre objetivos se formularán en términos de la mezcla diferencial de actividades por crear en Amazonas, y la de instrumentos separando todos los instrumentos económicos y urbanísticos potenciales de la mezcla potencial de objetivos.

La encuesta se realizará de acuerdo con las hipótesis establecidas en el apartado sobre formulación de objetivos e instrumentos, y la evaluación de *trade-offs* entre instrumentos económicos y urbanísticos dentro del enfoque conceptual del autor sobre las relaciones entre ambos, también indicado.

En los párrafos siguientes se indica la metodología a seguir en las diferentes etapas de que se compone el modelo de planeación que se ofrece. Estas etapas son:

- especificación de objetivos e instrumentos;
- determinación de unas preferencias colectivas;
- especificación y evaluación de los resultados.

¹⁵ Véase *supra*, nota 10. Conviene especificar que el hecho de que el conjunto esté formado por contestaciones a encuestas impone ya, de por sí, una restricción a la evaluación de los instrumentos.

1. *Objetivos e instrumentos alternativos*

De acuerdo con lo dicho en las páginas anteriores, los objetivos e instrumentos de la planeación deben formularse siguiendo estos criterios:

El fin último de la planeación regional, en el caso que nos ocupa, es la integración de Amazonia en la economía brasileña. Esta integración debe llevarse a cabo mediante la explotación de recursos naturales, para lo cual se ha planteado, como primer paso, la colonización de la zona.

En esta metodología el horizonte se refiere a un período de 8 a 10 años, es decir, se plantea el problema en términos dinámicos. Por ello, y para tener en cuenta la relación entre objetivos sectoriales y geográficos, se ha considerado la siguiente división metodológica: el total de las actividades de Amazonia se divide, en función del ámbito del mercado, en:

- actividades locales,
- actividades regionales,
- actividades nacionales,
- actividades internacionales.

La justificación es la siguiente: se puede establecer una correlación entre una mezcla específica de las actividades mencionadas y un cierto ritmo de desarrollo. Al variar el nivel de renta también lo hace la estructura económica, es decir, la mezcla. Evidentemente el fomento de las actividades de mayor ámbito de mercado implica ritmos de crecimiento más rápido.¹⁶

Por otro lado, esta división de actividades establece una relación entre los aspectos geográficos y sectoriales del proceso: la variación del ámbito del mercado para una actividad cualquiera, exige cambios en los niveles de organización e información, así como en la estructura de la oferta de trabajo —tanto en cantidad como en calidad. Estos cambios son, a su vez, función del grado de urbanización, por lo que queda establecido un nexo entre ambas dimensiones del proceso de desarrollo. Para hacer operativa esta división en actividades, cada una de ellas se subdivide a su vez, de la manera más tradicional, en:

- extractivas (incluye agricultura),
- manufacturas de base primaria,
- manufacturas de base secundaria,
- servicios,

donde el criterio de selección es, evidentemente, el grado de transformación del producto. Como ya se ha indicado, se puede establecer una relación entre la mezcla de las distintas actividades mencionadas y el ritmo de desarrollo de la zona, y, por lo tanto, de integración total del país. Concretamente, el planteamiento es el siguiente: El ritmo de crecimiento

¹⁶ Para un tratamiento similar, pero no idéntico, ver el clásico artículo de Chenery sobre Italia.

de la renta, o de la actividad en general, es función de los siguientes factores: recursos, tamaño del mercado y eficiencia en la utilización de recursos. Los dos últimos factores se pueden aproximar por el grado de información y de organización existentes en un momento dado, y por su desarrollo dinámico. Por ello, se puede afirmar que la renta (Y) o una variable que mida el ritmo de desarrollo de la zona, es función de los efectos de la mezcla de las diferentes actividades mencionadas más arriba. La mezcla, a su vez, es función del *stock* y del ritmo de crecimiento de los siguientes factores: tierra, capital, capital humano, trabajo, nivel de organización y de información. En otras palabras, el objetivo del problema de planeación que aquí se ofrece consiste en las diferentes mezclas posibles de las actividades mencionadas.

Los instrumentos de la política económica son todas aquellas medidas que afectan a los factores mencionados, que representan las variables independientes de la función cuya variable dependiente es la renta. Evidentemente, las distintas medidas de política económica afectan el ritmo de crecimiento de la renta mediante los distintos efectos que éstas tienen sobre las actividades mencionadas. Los instrumentos que aquí se consideran son los más tradicionales de la teoría del desarrollo e incluyen los siguientes:

- Política de recursos naturales estatal,
- Política de recursos naturales por empresas privadas,
- Política agropecuaria por empresas estatales,
- Política agropecuaria por empresas privadas,
- Política forestal,
- Política de transportes estatal,
- Política de transportes mediante el fomento de compañías privadas,
- Política de comunicaciones y obras públicas,
- Política de vivienda,
- Política de urbanización,
- Política de localización industrial,
- Política educativa y de capacitación profesional por establecimientos estatales,
- Política educativa y de capacitación profesional con medios privados,
- Política sanitaria y de asistencia social por establecimientos estatales,
- Política sanitaria y de asistencia social mediante establecimientos privados,
- Política arancelaria,
- Política impositiva,
- Política fiscal mediante subvenciones,
- Política monetaria.

Con los objetivos y los instrumentos especificados en este apartado

se puede establecer una matriz relacionando la adecuación de los instrumentos a los objetivos. En este apartado se ha especificado, mediante un razonamiento teórico, el ámbito del campo de estas variables. Siguiendo la idea básica de esta metodología es necesario determinar ahora cómo se decide el peso de cada uno de los objetivos, así como los instrumentos por utilizar en la planificación de Amazonia.

2. *El problema de las preferencias colectivas*

Para resolver el problema equidad-eficacia, según se ha indicado, es necesario establecer una función de preferencia social en la que se determinen los valores sociales para poder elegir un conjunto concreto de objetivos y de instrumentos. Esta función ha de referirse al país, pero se puede obtener bien teniendo en cuenta la totalidad de la población, o bien refiriéndola solamente a ciertas *élites*. En este trabajo se adopta la segunda alternativa, por las razones siguientes: El proceso de planeación exige identificar los valores que están realmente en uso en el país, esto es, los que de hecho pesan y van a operar sobre las acciones que hayan de emprenderse. La indagación de las características de la planeación puede ser tan amplia como se quiera: teóricamente al menos, la opinión de todos los ciudadanos tiene peso al respecto. Sin embargo, ciertos grupos pueden conferir un relieve especial a sus opiniones: por ejemplo las *élites* políticas, burocráticas, económicas, culturales, etc., dan a sus miembros una alta probabilidad de ejercer poder en los asuntos públicos. En cuanto al problema que nos ocupa, puede adoptarse la hipótesis de que el cambio social, y, en concreto, un plan de desarrollo regional a largo plazo, estará condicionado local, regional y nacionalmente por las actitudes, intereses y valores de quienes detentan formalmente el poder, y de quienes influyen sobre él.

El problema se plantea aquí de la manera siguiente:

Consideremos un país del cual se extrae una población de individuos a quienes se puede agrupar bajo dos clasificaciones: una clasificación zonal y una de pertenencia a una *élite*, de tal manera que un individuo cualquiera de la población seleccionada pertenezca a una zona y a una *élite*.

Por otra parte se tiene un conjunto de variables socioeconómicas que son directa o indirectamente el objeto de una política de cambio socioeconómico.

Los individuos de la población seleccionada están provistos de una estructura de preferencias individuales que les permite decidir sobre el valor deseado (por ellos) para una cierta época t , de las variables socioeconómicas en cuestión.

Este conjunto de preferencias individuales se obtiene por vía de encuesta.

En la teoría clásica del equilibrio general se proponía que las funciones de utilidad individuales eran independientes entre sí. Más tarde, al analizar los fallos de la "mano invisible" se descubrió que una economía

que funcionase de acuerdo con esta hipótesis era, por definición, incapaz de generar bienes públicos, entre otras cosas, y como los bienes públicos son concebibles y existen, esta hipótesis fue subconsecuentemente invalidada por ésa y por otras razones. Así se llegó a plantear una función de utilidad social (Bergson-Samuelson) según la cual el grado de utilidad alcanzado por un individuo de la colectividad depende de las preferencias de los demás individuos y, por ende, del grado de utilidad ya alcanzado por éstos.

El elemento común que tienen los diversos individuos de una colectividad y que hace posible la existencia de una función de preferencia social, no es, necesariamente, la existencia de preferencias comunes, sino las uniones necesarias a la realización del producto social, las relaciones de producción que deben técnicamente existir entre los miembros de una comunidad para que puedan existir las relaciones de intercambio y producción que dan lugar al producto social.

En toda pureza teórica, pues, la determinación de una función de preferencia social no debe llevarse a cabo por un proceso de agregación cualquiera, por perfecto que sea, de las preferencias individuales. Sin embargo, sí se puede suponer que, por vía de aproximación, una tal agregación social de las preferencias individuales, que daría lugar a una especie de índice de preferencias comunes, podría dar una idea de lo que sería una función de preferencia social.

Siguiendo este planteamiento, el problema se puede formular así: hay que determinar cuáles son las preferencias comunes, y con qué grado de "asentimiento" sobre las variables socioeconómicas en cuestión, a partir de las preferencias (individuales) reveladas por encuesta. Este conjunto de "preferencias comunes" nos serviría para aproximar conceptualmente una función de preferencias colectivas necesaria para la determinación de una política de cambio nacional.

El método para determinar las preferencias de los individuos se basa en la utilización de encuestas tal como se explica a continuación.

3. *El método de encuestas*

La planeación de Amazonia reviste un particular interés: los eventuales conflictos regionales, referidos a la orientación del plan o a la asignación de los recursos disponibles, han de ser identificados como conflictos de *élites* a la vista de la peculiar estructura social de la zona. La existencia de unas *élites* regionales con su propia visión de lo que ha de ser el desarrollo de Amazonia, y con sus propios intereses que defender y consolidar, se entrecruza con otras *élites*, de nivel estatal o nacional, también con sus propios criterios sobre Amazonia, y con sus propios intereses. No hay que insistir en que los valores e intereses de las *élites* de Amazonia y los de las *élites* brasileñas no amazónicas serán coincidentes en parte, en parte divergentes, y en algunos aspectos decididamente opuestos. Pues bien, el entrecruzamiento mencionado, si se explicita y se hace manifiesto, mostrará un grupo de valores e intereses en que coinciden

unas y otras *élites*, las intra y las extraamazónicas, definiéndose así la máxima área de consenso que hará viables los objetivos y actuaciones que se inscriban en ella, e identificándose los distintos conjuntos de acciones planificadoras como intersecciones de áreas de opinión e interés de superficie variable. En esta forma se puede llevar a un máximo la viabilidad del plan.

La metodología de esta investigación se desarrolla en un doble plano: por una parte, el que discurre en la tradición intelectual de los estudios de *community power* y de *community decision-making*,¹⁷ por la otra el que incluye el tema más general de las *élites* a nivel nacional y, en particular, en la vida política: junto a los clásicos estudios de Pareto, Mosca, Veblen, Michels y Mills, habría que mencionar los de Lasswell, Lerner y Rothwell, Jaeggi o Bottomore.¹⁸ Uno y otro plano, el de las *élites* políticas en las comunidades locales y el de las *élites* de la nación considerada como un todo, son esenciales para el planteamiento que aquí se hace: si las opciones políticas del plan, referentes tanto a objetivos como a instrumentos, se adoptan sólo a tenor de los criterios e intereses de las *élites* extraamazónicas, la viabilidad del plan será sumamente problemática, ya que su ejecución no encontrará sobre el terreno los apoyos deseables, o incluso sufrirá la indiferencia o la obstrucción de las fuerzas regionales. A la inversa, si las opciones se atienen exclusivamente a los valores y los deseos de las *élites* regionales, será prácticamente imposible que el centro político impulse eficazmente las medidas por adoptar, o que asigne efectivamente los recursos necesarios. No se trata aquí, naturalmente, de los mecanismos constitucionales, legales o reglamentarios a través de los cuales se canaliza la vida política, sino del campo más sutil —y efectivo— de las relaciones informales del poder.

Las *élites* a las que se dirige la entrevista pueden concebirse como una sola, más o menos en el sentido de la "clase política" de Mosca, o como una pluralidad funcionalmente diferenciada. Empíricamente, la tendencia es hoy día a distinguir una pluralidad de *élites*, si bien se subraya el nexo existente entre ellas, puesto de relieve en muchos planos y desde distintas perspectivas, como hacen, por ejemplo, Mills y Galbraith. En cualquier caso, en la presente investigación se parte, operativamente, de la existencia de varias *élites* diferenciadas, a las que en principio se atribuye igual capacidad para influir en los procesos decisorios que afectan a la comunidad brasileña.

Desde este punto de vista, el catálogo de *élites* consideradas se reduce a siete, agrupadas en cuatro grandes apartados. El primero comprende a la *élite* política, definida por los puestos ocupados en el aparato político del país, o por un liderazgo político reconocido; va de suyo que

¹⁷ Hunter, F., *Community power structure*, 1953; Dahl, R., *Who governs*, 1961; Polsby, N., *Community power and political theory*, 1963; Clark, T., *Community structure and decision making*, 1963; Linz, J., *Élites locales y cambio social en Andalucía rural*, 1970.

¹⁸ Lasswell, Lerner, Rothwell, *The comparative study of elites*, 1952; Jaeggi, *Die gesellschaftliche elite*, 1960; Marvick, *Political decision makers*, 1961; Bottomore, *Elite and society*, 1964.

los miembros de esta *élite* pueden pertenecer —de hecho pertenecen casi siempre— a algunas de las restantes. El segundo gran apartado incluye dos grupos, la *élite* burocrática civil y la *élite* burocrática militar, definidas ambas por su posición formal en la jerarquía burocrática. El tercer apartado comprende tres subgrupos definidos como *élite* económica: el industrial, el agrario y el del sector de servicios, según su prominencia sectorial. El cuarto apartado, por fin, incluye a su vez dos grupos: la *élite* profesional, que incluye a profesionales liberales y periodistas, todos de relieve nacional, y la *élite* académica, que comprende docentes e investigadores; ambas definidas como *élite* intelectual.

Operativamente, el planteamiento metodológico se basa en una encuesta realizada en la propia Amazonia (*élites* locales y regionales) y en otras grandes ciudades del resto del país, una de ellas la capital federal (*élites* nacionales). El tamaño de los grupos por entrevistar no necesitará superar un total de 350 personas, de diferentes localidades amazónicas, de la capital federal, de grandes ciudades de la costa. La relación con los entrevistados se deberá preparar en dos momentos: uno, inicial, por un procedimiento objetivo, a partir de los puestos y cargos que detenten formalmente determinadas personas (puestos políticos, burocráticos, militares, académicos y económico-financieros); en un segundo momento, precisamente el de la administración de la encuesta a dichas personalidades, se utilizará un procedimiento basado en la reputación, indicando esos mismos entrevistados qué personas deben considerarse también incluidas en la *élite* por su grado de influencia en los asuntos públicos y en la vida local. Es evidente que el censo de entrevistados no se podrá considerar rigurosamente representativo del conjunto de las *élites* brasileñas, pero sí será un grupo importante, con significación suficiente para los propósitos perseguidos.

El cuestionario proporcionará información acerca de los problemas percibidos por las *élites*, así como de aquellos a los que conceden prioridad. Del mismo modo pondrá de manifiesto las soluciones que en cada caso ven, teniendo en cuenta los costos implícitos en su decisión, y las que propugnan. Debe haber quedado claro ya que en ningún momento se supone que las opiniones de las *élites* sobre sus respectivas prioridades sean objetivas o desinteresadas. Precisamente al contrario, lo que se pretende es conocer el grado en que las distintas opiniones en juego y con peso sobre la vida política son, desde sus distintas perspectivas e intereses, compatibles; se trata de identificar el área de acción posible, diseñada por un máximo grado de consenso entre unas y otras *élites* (las locales y las nacionales), cuyos intereses serán en buena parte coincidentes, pero también en buena parte contrapuestos.

C. MÉTODO PARA DETERMINAR LOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS IDÓNEOS

Existen varias maneras de proceder para determinar el conjunto, bien

de instrumentos o de objetivos, que pertenece al área de consenso entre *élites*. Hay una gran cantidad de trabajos teóricos sobre el tema, de aplicación difícil, pero posible. Pensamos que esta metodología debe ser simple en su concepción y de fácil aplicación operativa, y que debe mostrar bien claramente sus limitaciones.

1. Tipos de problemas

Existen dos grandes tipos de problemas. En primer término, la naturaleza misma del proceso de agregación que se ha de seguir. Más tarde, en el curso del desarrollo, se verá que proponemos dos métodos que, si bien son alternativos, se aplicarán a dos situaciones distintas.

En general el método de agregación propuesto es estadístico y reposa en el carácter probabilístico de las preferencias reveladas por los individuos en las encuestas.

En segundo lugar, se tiene el problema, más grave esta vez, de la naturaleza misma de las variables socioeconómicas. Éstas pueden ser cuantificables o no cuantificables. O se puede dar la situación siguiente: las variables son cuantificables pero la forma de expresar las preferencias sobre ellas por parte de los individuos no lo es. Dado el diseño que se puede trazar para preparar las encuestas sobre el problema que nos ocupa, se plantea esta situación en que la expresión de las preferencias se realiza únicamente mediante una ordenación de tipo "a mejor que b".

Ante esta situación surge el problema de deducir de las encuestas el punto de intersección que determina el área de consenso, de acuerdo con diferentes grados de aceptación. Indicamos a continuación el procedimiento a seguir.

Tomemos un sistema socioeconómico en el cual se consideran: 2 zonas AB ; n *élites*, cuyos miembros están distribuidos en ambas zonas; k miembros en cada *élite* y zona. Hay pues $2 \times n \times k$ individuos.

Sean m variables socioeconómicas, que son el objeto de preferencias de los $2nk$ individuos.

Designemos estas variables por $y_1 \dots y_m$.

En el momento inicial o , el estado de estas variables se podrá representar por el vector:

$$\Pi_o = \begin{pmatrix} y_1^o \\ \vdots \\ y_m^o \end{pmatrix}$$

Los objetivos son valores o , más generalmente, estados de las variables socioeconómicas de las cuales se deriva utilidad. El nivel actual de y_i^o , puede, pues, compararse con el "nivel deseado" y_i^t , en el momento t del objetivo i .

Los instrumentos son transformaciones por efectuar en la estructura socioeconómica para conseguir el nivel o estado deseado de un objetivo. Cada individuo confrontado, por una parte, con el vector Π_o de pará-

metros actuales y, por otra, con su estructura de preferencias, proporcionará su propio vector de objetivos o vector de niveles preferidos:

$$\Pi_{sij} = \begin{pmatrix} y_1^{sij} \\ \vdots \\ y_m^{sij} \end{pmatrix} SE(A, B) \text{ i } E(1 - n), j \in (1 - k)$$

Con respecto a los instrumentos tendremos otro vector:

$$\Omega = \begin{pmatrix} w_1 \\ \vdots \\ w_h \end{pmatrix}$$

siendo h el número de instrumentos.

Es evidente que no nos vienen dados así, o al menos no deberían. Lógicamente se pensarían uno o varios para alcanzar una meta. *A priori* no es imposible que haya un número de instrumentos distinto del número de metas, es decir, que una meta pudiese ser alcanzada con varios instrumentos o que un instrumento sirviese para alcanzar varias metas.

Aquí surge, sin embargo, una complicación; si es congruente consigo mismo, cada individuo propondrá un número y tipo de instrumentos relacionado con el vector $\Pi^{s,i,j}$ preferido por él. Por lo tanto, es posible que la naturaleza y dimensión de los vectores de instrumentos deseados $\Omega^{s,i,j}$ sean diferentes entre sí, a diferencia de lo que ocurría con las metas. Cada individuo seleccionará un cierto número de instrumentos cuyo número total será h .

Probablemente hay varios modos de resolver el problema. El que aquí proponemos es uno que parece lógico y viable. Consiste en determinar el conjunto de instrumentos preferidos solamente después de haber determinado el de metas preferidas y en función de éste. En otra sección se explicará cómo se puede hacer esto.

Con lo antes visto se puede definir el problema así:

1. A partir de los $2 \times n \times k$ vectores $\Pi^{s,i,j}$, se puede obtener una representación de los estados de las variables deseadas y establecer el grado de aceptación del conjunto propuesto como socialmente deseado.

2. Una vez fijado Π_i hay que determinar un Ω_i equivalente.

Vamos a dividir el tratamiento de estas cuestiones en i) variables cuantificables y ii) variables no cuantificables, y cada una de éstas en i) metas y ii) objetivos.

2. Variables cuantificables: Análisis de objetivos

En este caso los m parámetros y_r , $r \in (1, \dots, m)$ son cuantificables, es decir, se puede asignar un valor número a cada uno de ellos; el valor representa la desviación con respecto a la media del país. Los $2 \times n \times k$ individuos revelarán $2 \times n \times k$ vectores $\Pi^{s,i,j}$, lo que dará la siguiente matriz de datos:

$$\Lambda^v = \begin{pmatrix} y^{A,1,1} & y^{A,1,2} & y^{A,n,k} & y^{B,1,1} & y^{B,n,k} \\ \vdots & & & & \\ y_m^{A,1,1} & y_m^{A,1,2} & y_m^{A,n,k} & y_m^{B,1,1} & y_m^{B,n,k} \end{pmatrix}$$

El método que seguiremos para obtener una representación de las preferencias colectivas, en este caso de variables cuantificables, será denominado "método discreto", pues las representaciones alternativas, para diversos niveles de intensidad de aceptación colectiva serán discretos.

Básicamente, se tratará de obtener, a partir de Λ y de un procedimiento de agregación, un vector de preferencias colectivas Π_t , llamado también vector-meta-intersección.

$$\Pi_t = \begin{pmatrix} y_i^t \\ y_m^t \end{pmatrix}$$

de valores que representan las preferencias colectivas, junto con un vector asociado E de probabilidades de aceptación por el conjunto de los $2 \times n \times k$ individuos de este vector

$$E = \begin{pmatrix} \varepsilon^t \\ \varepsilon_m^t \end{pmatrix}$$

Así, un par (Π^t, E^t) designará que y_r^t es el valor comúnmente aceptado para el parámetro y_r , con la probabilidad ε_v^t , etc.

También veremos que el método permite determinar un número indefinido de vectores Π^t , digamos $1 \dots 1$, con un conjunto asociado de vectores de probabilidades de aceptación E^t , de 1 a 1.

El vector Π^t se construye elemento por elemento, a partir de la fila correspondiente en la matriz Λ .

Sea el elemento y_r^t , al cual corresponde la fila $r = \{y_r^{A,1,1} \dots y_r^{B,n,k}\}$

Primero encontramos un estimador hipotético del "deseo común". Este estimador puede ser la media aritmética y_r de todos los $y_r^{s,t,j}$. Igualmente tenemos la varianza σ_v^2 de la muestra alrededor de la media \bar{y}_r .

Ahora por turno consideramos cada valor particular $y_r^{s,t,j}$ del modo siguiente:

Consideramos a la media \bar{y}_r como proveniente de una muestra aleatoria tomada de una población cuya media es $y_r^{s,t,j}$. Es decir, suponemos que las preferencias del individuo stj con respecto a la variable $r \in (1, \dots, m)$ son de naturaleza probabilística, que hemos tomado una muestra aleatoria de sus preferencias, y que deseamos saber si la muestra tomada es "típica" de su distribución.

Hacemos una compensación de hipótesis, a saber, que la media es $y_r^{s,t,j}$, contra la alternativa de que no lo es, y nos servimos para ello de la media \bar{y}_r . Haciendo seguir a la distribución de $y_r^{s,t,j}$ una ley normal, o

utilizando la ley del límite central, pues la varianza de y_r^{sij} es desconocida, podemos efectuar la compensación, para varios niveles α de significación estadística.

Repetiendo la operación con los $2 \times n \times k$ y_r^{sij} , obtendremos la proporción K de y_r^{sij} para los cuales la hipótesis nula es aceptada con ese α . Esa proporción K se puede asimilar a la probabilidad de que la media \bar{y}_r sea "aceptada" según los resultados de las comprobaciones, como valor preferido, es decir, obtendremos un ε_r^t .

Repetiendo la operación para todas las filas de Λ , obtendremos el vector Π^t y el vector de probabilidades asociado E^t .

Variando el nivel α obtendremos un aspecto de $1 \dots 1$ vectores Π^t , $-\Pi\alpha^t$ y los asociados $E_1^t \dots E_1^t$.

El nivel de significación α permite conocer $(1 - \alpha)$, lo que da la probabilidad de realización del vector completo $\Pi\alpha^t$.

Tratemos ahora un punto especial. Si hay razones exógenas (de orden sociológico, por ejemplo) que hacen suponer la existencia de un orden de preferencia social parcial, es decir, solamente verificado por un subconjunto del grupo, por ejemplo en torno a la pertenencia a una *élite*, o a una zona geográfica, podremos considerar el problema que surge al tener ordenaciones de este tipo.

Asumamos, para clasificar el problema, que en el seno de la población de los $2 \times n \times k$ individuos solamente hay dos grupos: H e I .

Si suponemos, como antes, que la media aritmética de los estados preferidos es un indicador hipotético de las preferencias comunes, podremos saber si existe o no una ordenación por grupos, considerando que, *a priori*, H e I son muestras prominentes de poblaciones estadísticas distintas, y tras calcular \bar{y}_u y \bar{y}_u^H , efectuar una comprobación de hipótesis.

$$H_0 \bar{y}_v^I - \bar{y}^H = \delta$$

$$H_1 \bar{y}_r^I - \bar{y}_r^H = \delta \quad (\text{u otra alternativa})$$

Si la comprobación se verifica, tendremos una probabilidad de $(1 \dots \alpha)$ de que efectivamente, $\bar{y}_r^I = \bar{y}_r^H$ (si $\delta = 0$, por ejemplo).

Para saber, en caso de que la hipótesis nula fuera rechazada, qué tipo de compensaciones pueden existir entre el grupo I y el H , podemos variar δ , lo que nos dará la tolerancia. δ puede ser expresado en desviaciones típicas de una u otra media, según se quiera ponderar más la importancia de uno u otro grupo.

De lo ya expuesto se puede observar que en cualquier caso se llega a determinar $(\Pi_1^t \dots \Pi_e^t)$, $(\varepsilon^t \dots \varepsilon_e^t)$.

3. Representación de instrumentos

Los instrumentos son, básicamente, transformaciones de la estructura socioeconómica conducentes a la realización de una o varias metas.

Veamos, primero, el caso de un solo individuo.

Un individuo ha elegido un vector $\Pi^{s,t,j}$. Para llegar a $\Pi^{s,t,j}$ a partir de n° el individuo especifica ciertos instrumentos. Hay dos posibilidades:

i) que el individuo especifique exactamente un instrumento por meta, es decir, que cada individuo especifique m instrumentos;

ii) que el individuo proponga instrumentos flexibles, es decir, que especifique un instrumento para más de una meta o varios instrumentos por meta, o los dos casos, según cada meta.

Si los individuos son racionales y posee información suficiente, especificarán los instrumentos en función de las metas, en el sentido de que si dos individuos dados difieren en las metas deberán también diferir, hasta cierto punto, en la especificación de los instrumentos correspondientes.

Decimos hasta cierto punto porque esta correspondencia depende del grado de especificidad del instrumento. Si los instrumentos propuestos son de tipo general, es muy posible que éstos se asemejen entre sí más que las metas, ya que los métodos de la política económica (política fiscal, monetaria, etc.) son comunes para la consecución de las metas más diversas, y una especificación general o vaga hará que los individuos propongan instrumentos muy similares para el alcance de metas muy distintas.

Nosotros vemos dos maneras de enfrentar el problema de la determinación del conjunto de instrumentos comúnmente preferidos:

i) Indicar, a partir de una lista preparada *ex post*, de todos los instrumentos propuestos por los $2 \times n \times k$ individuos, cuáles son los preferidos, en el sentido de su frecuencia estadística, independientemente de los objetivos para los que son propuestos. Esto se puede llevar a cabo con técnicas estadísticas simples.

En este caso el conjunto determinado no estaría directamente relacionado con el conjunto de preferencias comunes (objetivos). Sin embargo, si los individuos son coherentes, los dos conjuntos deben ser también coherentes entre sí. Hay que hacer notar que no sería prudente, en el caso de un análisis proveniente de encuestas, suponer que los individuos son efectivamente coherentes, y en ese caso sería un trabajo adicional el examen de esta coherencia.

ii) Una vez determinado el espectro de conjuntos de preferencias (metas), se procede a determinar el conjunto de instrumentos asociado.

$$\Omega^t = \begin{pmatrix} \omega^t \\ \vdots \\ \omega_{r,t} \end{pmatrix}$$

La asociación del conjunto de instrumentos al conjunto de metas Π^t es, en cierto sentido, automática.

D. EVALUACIÓN Y SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS

Una vez definidos los objetivos e instrumentos, y determinado el punto

de intersección de unos y de otros, partiendo de los resultados de la encuesta, es decir, una vez definida la función de preferencia social, hay que plantear el problema de la evaluación de los instrumentos, implícito en todo proceso de planeación. Para ello es necesario empezar por definir los elementos con que se cuenta, que son:

a) Consulta a las *élites* informadas: el resultado de esta consulta proporcionará información respecto de las preferencias en cuanto a objetivos y los medios a emplear en su consecución, por un lado, y por otro, información sobre las creencias acerca de qué instrumentos son los más adecuados y eficaces en la consecución de cada objetivo concreto.

b) Marco conceptual teórico de la planificación y los perfiles de la situación empírica en que se dirige, que encauza y al mismo tiempo suministra información sobre las diferentes posibilidades de desarrollo de unas y otras actividades.

c) Relaciones técnicas entre instrumentos y objetivos, que a modo de funciones de producción proporcionarán información sobre las restricciones técnicas que el propio carácter de los instrumentos impone a las actuaciones que se someten a selección.

En definitiva, de estos tres elementos se desprenden los ingredientes que todo problema de evaluación implica, a saber,

- objetivos* por conseguir con la valoración relativa que las encuestas suministran;
- instrumentos* por emplear con la valoración relativa correspondiente;
- restricciones* impuestas por conocimientos previos, teóricos o empíricos, por las "funciones de producción" y por cuantas imposibilidades político-sociales se deduzcan de las encuestas.

Cabe decir que la segunda información que las encuestas suministran, es decir, las creencias acerca de los instrumentos adecuados a objetivos, es ya una evaluación en sí, cuando se depure de las posibles incongruencias derivadas de la variedad de opiniones y de la falta de información que en su caso haya existido al emitir esas opiniones. Por lo tanto, la evaluación incluida en esta metodología es independiente de la que las encuestas proporcionan y servirá de comprobación y comparación con esta última.

Al quedar el problema de la eficacia-equidad asignado en su resolución al método de las encuestas, la evaluación consistirá tan sólo en seleccionar de entre los instrumentos que pertenezcan al área de consenso los más eficaces para alcanzar los objetivos que también se hallan en el área de consenso. Únicamente se hará referencia a las repercusiones de instrumentos u objetivos en cuestiones de equidad cuando quede duda en los resultados de las encuestas.

Dado que la valoración de instrumentos y objetivos, según la forma en que las encuestas se pueden diseñar, es únicamente cualitativa, habrá que adaptar a esta circunstancia la metodología de evaluación. Una opti-

mización de tipo cuantitativo es obviamente imposible; los criterios de evaluación que se utilicen han de basarse en las ordenaciones preferidas tanto de objetivos como de instrumentos, condicionadas a las posibilidades técnicas existentes.

La evaluación consiste en la selección de acciones alternativas. Es evidente que para que la evaluación sea posible y tenga significado han de existir varias alternativas.

De existir numerosas restricciones de cualquiera de los tres tipos indicados, quizá la libertad de selección quede anulada e incluso el problema no tenga solución. Por lo tanto, será necesario comprobar que esto último no ocurre, pues ello revelaría bien la existencia de incongruencias, bien la inexistencia de un área de consenso viable.

Los objetivos e instrumentos, en tanto que elementos esenciales de la evaluación, han de ser cualificados en función de dos consideraciones: las relaciones técnicas entre ellos y la valoración que se les asigne. Además, la serie de restricciones inherentes tanto al objeto del estudio (planificación económica) como a la propia metodología (las encuestas y su forma, principalmente) condicionan objetivos e instrumentos de manera que es posible y necesario en un principio eliminar las incompatibilidades que de ellas surgen.

Considerando en primer lugar la valoración, ¿qué significado tiene la ordenación de preferencias deducida de las encuestas en el apartado anterior? En cuanto a los objetivos, significa que el que sea preferido frente a otro tiene un "precio" superior. En cuanto a instrumentos, sin embargo, esta apreciación no está tan clara. El hecho de que un instrumento sea preferido a otro puede significar dos cosas: que se está dispuesto a "gastar" más de él porque es más "barato" (más fácil de realizar) o que se le considera el más eficaz para los objetivos pertinentes, independientemente del precio que tenga. Lo más probable es que ambas consideraciones intervengan en la ordenación y por lo tanto las preferencias en cuanto a instrumento no suponen una valoración como en el caso de los objetivos,¹⁹ sino que está relacionada con la valoración asignada a los objetivos para los que el instrumento ha de emplearse.

Las relaciones técnicas se establecen mediante los efectos que los instrumentos tienen sobre unos factores (tierra, capital, trabajo, etc.) y los efectos que a su vez tienen estos factores sobre las actividades económicas consideradas como objetivos. Estas relaciones indican los instrumentos *técnicamente* más adecuados para conseguir cada objetivo y eliminan aquellos que son francamente inadecuados.

Sin embargo, lo "técnicamente más adecuado" debe ser sometido a la valoración que, según vimos, los interesados atribuyen a cada actuación, y debe ser filtrado para que se seleccione no sólo lo más eficaz, sino también lo preferido, mediante una solución de compromiso. En caso de

¹⁹ El "precio" de un instrumento podría compararse al de un factor de producción. El precio de éste vendrá determinado simultáneamente por escasez (oferta) y por su productividad marginal (demanda).

contradicción entre ambas ordenaciones, será necesario hacer una ponderación, analizando en cada caso las incongruencias.

Así como las relaciones técnicas imponen restricciones a lo deseable, existe también otro tipo de restricciones impuestas por las relaciones estructurales entre actividades económicas analizadas y documentadas en la teoría económica y en la evidencia empírica de una situación dada. De nuevo estas restricciones servirán para contrastarlas con las ordenaciones manifestadas en las encuestas, de manera que algunas actuaciones quedarán eliminadas por incongruencia respecto a teorías sobradamente probadas y otras deberán ser cualificadas en consecuencia.

Aludíamos anteriormente a la posibilidad de enfrentarnos con un problema sin solución si el número de restricciones elimina la selección entre alternativas competidoras entre sí, y mencionábamos que dos razones podían llevar a este resultado: incongruencia entre la teoría y las preferencias o ausencia de un área de consenso viable.

Si esto ocurriese, habría que apelar a unos objetivos de orden superior para resolver el dilema, pues la existencia de desacuerdo con los hechos o entre los interesados no debe llevar al absurdo de no emprender acción alguna. Por lo tanto, la apelación a objetivos universalmente aceptados podrá iluminar el camino hacia una reconciliación.

Esta metodología, esbozada en sus líneas generales, se debe plasmar en un sistema para hacerse operativa. Con este fin, y teniendo en cuenta que operamos con variables ordenables, es decir, no cardinales, es conveniente partir de una ordenación de objetivos por orden de preferencia y contrastar cada uno de ellos, y en primer lugar las ordenaciones técnica y de preferencia, con los instrumentos adecuados. Como base de partida se puede establecer el cuadro siguiente:

Objetivos ordenados	O_1		O_2		O_n	
	Ord. técnica de medios	Ord. de preferencia	T.	P.	T.	P.
m_x		m_x
m_y		.				
.		.				
.		.				

Este cuadro puede presentar desde un principio algunas incoherencias por resolver, y que se derivarían de disparidades grandes entre los dos tipos de ordenación. En particular puede darse el caso de que para un objetivo dado exista tan sólo un instrumento, que por otro lado no pertenece al punto de intersección y por lo tanto no figura en la ordenación por preferencias.

Para resolver estas incoherencias, habría que utilizar las encuestas para analizar con más detalle los grados de consenso mediante los umbrales de perceptibilidad.²⁰

²⁰ Véase *supra*, sección C, sobre la determinación de objetivos e instrumentos.

Las incongruencias también se podrán solucionar en parte mediante la introducción de restricciones adicionales derivadas de teorías y evidencia empírica, como dijimos antes.

Una vez introducidas las restricciones, cuya misión es conciliar las acciones por emprender con los conocimientos previos al respecto, el cuadro presentará una ordenación horizontal de objetivos y una ordenación vertical de instrumentos, que definirán las políticas por orden de importancia. Es entonces cuando se plantea el problema final de la selección, pero solamente en el caso de que la escasez de recursos necesarios para su aplicación impida llevarlas a cabo todas. En efecto, si las políticas resultantes de la "depuración" indicada en esta metodología no gastan todos los recursos disponibles en el plazo de la planificación, todas ellas se pueden emprender en el orden temporal que su importancia y características permitan.

Si los recursos son limitados, se plantea el problema de seleccionar entre un instrumento de gran eficacia para un objetivo menos preferido frente a un instrumento de menor eficacia pero que proporciona beneficios de un objetivo más preferido. Sería arriesgado en estos momentos indicar la forma de resolver este problema, pues las características de la elección vendrán determinadas por el caso concreto de que se trate.

En conclusión, la metodología de evaluación aquí propuesta pretende seleccionar políticas para la estrategia de desarrollo de manera que se tengan en cuenta tanto las preferencias reveladas por las encuestas como toda la información apriorística que la experiencia y la teoría ponen a nuestra disposición.

LA MOVILIDAD ESPACIAL DE RECURSOS EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS *

CARLOS A. DE MATTOS

Nos proponemos analizar el efecto de ciertas interdependencias sobre los flujos interregionales de recursos financieros y humanos, considerar su repercusión en la estructura espacial de los países latinoamericanos y, por último, extraer algunas conclusiones que pudieran ser útiles al elaborar el programa de política económica de un plan regional —todo ello en el marco de un esquema simplificado sobre el funcionamiento en el espacio de una economía de mercado.

Debemos reconocer de antemano que algunos países latinoamericanos se adaptan mejor que otros al esquema propuesto, y en todos los casos, al iniciar el estudio específico de cada país, se encontrarán en mayor o menor grado singularidades propias a su realidad. Así, es evidente la desigual distribución espacial de la actividad económica en los diversos países latinoamericanos concentrada en algunos puntos o regiones que dejan vastas áreas prácticamente vacías. Consecuentemente, entre las diversas partes del territorio de cada país se han generado profundas disparidades de desarrollo, las cuales se traducen en una desigual distribución geográfica del ingreso,¹ en diferentes condiciones ocupacionales, en desiguales posibilidades de acceso a bienes y servicios para la población de las diversas regiones, etc.

En particular durante las primeras etapas del proceso de industrialización, las disparidades regionales mostraban una clara tendencia a acentuarse, como se puede comprobar aún en los países que lograron mantener en ese período una elevada tasa de crecimiento. La brecha existente entre las regiones de mayor y de menor desarrollo relativo ha tendido a ampliarse cada vez más, o en el caso más favorable, a mantenerse igual, y ello ha ocurrido incluso en los países que adoptaron medidas de política económica con el propósito de corregir esta tendencia.

Al plantearse la conveniencia de definir algún tipo de acciones ante las consecuencias de este fenómeno, resulta necesario explicarse de algún modo el funcionamiento de la economía en el espacio para identificar las condiciones que favorecen el mantenimiento y/o la acentuación de las dis-

* Algunas de las ideas desarrolladas en el presente trabajo fueron planteadas antes en un documento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Aspectos regionales del desarrollo en los países latinoamericanos* (E/CN.12/896), en cuya redacción colaboró el autor.

¹ Véase CEPAL, *Distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América Latina y en los países respectivos* (ECLA/ICE/Draft/43), Santiago de Chile, noviembre de 1971.

paridades regionales. Aquí analizaremos tentativamente las tendencias y las causas de la movilidad de recursos en las economías de mercado.

A. LA MOVILIDAD DE RECURSOS DE CAPITAL Y DE RECURSOS HUMANOS EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO

Como punto de partida podría establecerse que a lo largo del proceso histórico es posible comprobar que algunos puntos o algunas regiones en donde se ha dado una mayor concentración de actividades, y por lo tanto una mayor acumulación de capital, tienden a actuar como centros dominantes que ejercen su acción sobre los restantes puntos o regiones del espacio geográfico nacional. Este fenómeno de dominación se afirma fundamentalmente a través de la captación, por parte del centro, de una parte considerable de los recursos de que disponen las regiones dependientes; la utilización de estos recursos permite que los centros dominantes —en un proceso acumulativo de alimentación circular— logren una mayor acumulación de capital, la cual determina un aumento de su capacidad de dominación, lo que tiende a consolidar en forma cada vez más rígida las relaciones de dominación-dependencia que ligan a los centros con la periferia en cada espacio nacional.² En las distintas etapas del proceso histórico de los países latinoamericanos, y según cuál haya sido el modelo de crecimiento predominante, se han presentado ciertas variaciones en la forma de captación de esos recursos y de su utilización.

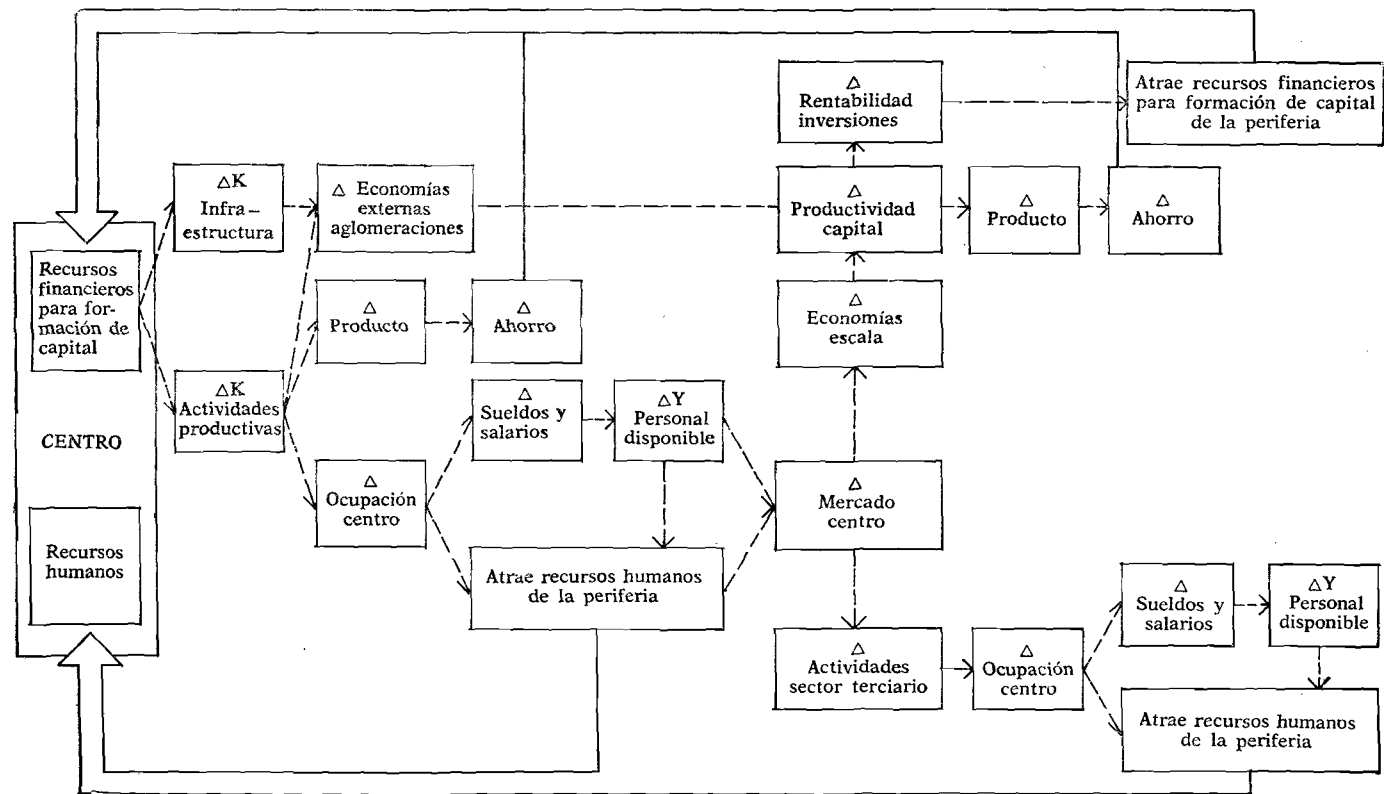
Con el propósito de sistematizar la presentación y el análisis de este proceso nos apoyaremos en un esquema sintético (ver gráfica) en el que deliberadamente se incurrió en ciertas omisiones y para cuya elaboración se establecieron ciertos supuestos simplificadores.

Respecto de las omisiones, no se consideran explícitamente las relaciones entre un país hipotético y el exterior, y por consiguiente no se analiza el proceso de captación y apropiación de recursos (en particular recursos de capital) nacionales por parte de las economías centrales externas; ello no obstante, este fenómeno constituye el necesario telón de fondo de nuestro planteamiento. Por otra parte, para simplificar la presentación del proceso, se supuso que el espacio del país considerado se halla estructurado en torno a un centro único ubicado dentro de sus límites, siendo este centro el que actúa como foco dominante sobre el resto del

² Ciertos elementos fundamentales de esta hipótesis han sido planteados y analizados, de manera diversa, por numerosos autores. Véase entre otros Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959; François Perroux, "Note sur la notion de pôle de croissance", *Economie Appliquée*, París, junio de 1955; Philippe Aydalot, "Note sur les économies externes et quelques notions connexes", *Revue Economique*, N° 6, París, noviembre de 1965; Jean Paelinck, "La teoría del desarrollo regional polarizado", en *Revista de Economía Latinoamericana*, año III, N° 9, Caracas, 1963; André Gorz, "Colonialismo por dentro y por fuera", en *Revista Civilização Brasileira*, año IV, N° 17, Río de Janeiro, 1968; Aníbal Pinto, "La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en Andrés Bianchi *et al.*, *América Latina: ensayos de interpretación económica*, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1969.

MOVILIDAD DE RECURSOS EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO
EN LA ETAPA DE INDUSTRIALIZACIÓN

Esquema simplificado



espacio nacional o periferia. Por consiguiente, se supone la existencia de dos tipos de regiones en el espacio nacional: una región central (en la que se encuentra el centro) y un número dado de regiones periféricas. Finalmente, se limitó el período histórico considerado al lapso en que se lleva a cabo el proceso de industrialización en los países latinoamericanos, por desarrollarse en él los elementos esenciales del fenómeno que pretendemos describir y analizar.

Una primera aproximación al proceso de conformación espacial de los países latinoamericanos permite comprobar que desde la época de la Colonia ciertos puntos del espacio nacional (en la mayoría de los casos la ciudad capital, y en su defecto algún centro portuario) han tendido a absorber y centralizar la mayoría de las actividades administrativas del país y/o de las actividades de intermediación comercial entre ese punto y su periferia nacional y entre la nación y el resto del mundo. De tal forma, la acumulación de capital realizada por el centro a partir de las actividades de importación-exportación y de ciertas actividades administrativas, localizadas conjuntamente en ciertos puntos del espacio geográfico, aparecen como los elementos iniciales del fenómeno de concentración.

Los recursos nacionales que capta el centro dominante a partir de las relaciones de intercambio comercial permiten a la vez aumentar la eficiencia del sector exportador-importador —contribuyendo así a incrementar su productividad— y establecer la base para el desarrollo de un incipiente sector industrial localizado en su seno. En la medida en que aumenta la productividad del sector exportador, el centro se capacita en mayor grado para continuar captando recursos de la periferia nacional, a través de intercambios comerciales, con lo cual se refuerza su poder de dominación; de esta forma, tienden a acentuarse las disparidades regionales existentes entre los centros (y sus respectivas regiones) de distinta jerarquía, localizados en el espacio nacional.³

A medida que se desarrolla el sector industrial del centro comienza a consolidarse un nuevo mecanismo de captación de recursos disponibles en la periferia, mecanismo que caracterizará la etapa del denominado "modelo de crecimiento hacia adentro". El crecimiento del sector industrial contribuirá a afianzar las relaciones de interdependencia que articulan los movimientos económicos (de bienes y servicios, financieros, de personas, de comunicaciones) entre el centro y la periferia en cada marco nacional.

La concentración de actividades en el centro —en una primera etapa del sector importador-exportador, posteriormente del sector industrial— genera economías externas de aglomeración, las cuales tienden a afirmar ventajas comparativas para la localización de nuevas actividades. Las

³ Habida cuenta de los límites que nos hemos fijado en cuanto al período, no entramos al análisis de la repercusión que las diferencias de productividades entre centro y periferia tienen en los costos relativos y en la relación de precios de intercambio intersectoriales e interregionales y en las consecuencias de ello en la iniciación del proceso de concentración. Véase al respecto Carlos Sempat Assadourian, "Modos de producción, capitalismo y subdesarrollo en América Latina", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, núm. 7, Santiago de Chile, marzo de 1971, y Aníbal Pinto, *op. cit.*

economías externas de aglomeración determinan una mayor productividad del capital real localizado en el centro, lo que permite obtener una mayor rentabilidad de los recursos financieros que allí se invierten. Ello determina que una parte sustantiva del ahorro generado en distintas regiones del espacio nacional, se invierta en actividades que se localizan en el centro. Esta traslación de recursos financieros se ve favorecida, por otra parte, por la mayor capacidad de absorción de inversiones existentes en el foco dominante. También influye como factor de estímulo de estos movimientos financieros, la proximidad de un mercado interno más amplio, emergente de la mayor concentración demográfica del centro y de la mejor distribución del ingreso allí imperante.

Consecuentemente, el ahorro generado en diversas regiones de la periferia tiende a asignarse a inversiones en actividades que se realizan en el centro. En función de ello, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha ido constituyendo un amplio y eficiente aparato de intermediación financiera que generalmente tiene sus raíces en el centro, pero cuyas ramificaciones se extienden hacia todos los puntos necesarios del espacio nacional.⁴ Esta red de intermediación financiera constituye un medio funcional y eficaz para que el centro pueda captar una parte sustancial de los recursos financieros disponibles para formación de capital que se encuentran en diversos puntos de la periferia, y de tal forma fomentar el proceso de acumulación de capital que tiene lugar en el centro.

La captación de recursos financieros procedentes de la periferia también se produce en el nivel del ahorro generado por las exportaciones de las regiones periféricas. Especialmente hacia el fin de la etapa en que predomina el modelo primario-exportador puede comprobarse que la mayoría de los grandes centros económicos latinoamericanos consolidan su desarrollo, financiando su equipamiento industrial y urbano, en gran parte con recursos provenientes de las exportaciones de productos del sector primario de las regiones de la periferia.⁵

Sin embargo, debe anotarse que el origen de los recursos financieros destinados a inversión en infraestructura urbana, primero para generación de economías externas y posteriormente para absorción de "deseco-

⁴ Véase el análisis de la movilidad de recursos financieros entre la Sierra y la Costa peruanas realizado por Keith Griffin en su libro *Underdevelopment in Spanish America. An interpretation*, George Allen and Unwin, Londres, 1969.

⁵ Celso Furtado, en su conocido informe sobre la situación del Nordeste de Brasil, afirma: "Parte del ingreso generado por las exportaciones nordestinas —aquella parte que es gastada en los mercados del Centro-Sur— sufrió serio proceso de erosión. Estímase que, entre 1948 y 1956, hubo una transferencia media anual de recursos correspondiente a cerca de 24 millones de dólares, del Nordeste para el Centro-Sur, causada por esos factores", *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, 2ª ed., SUDENE, Recife, 1967, p. 10. Eduardo Neira Alva, por su parte, al estudiar las características de la economía bahiana, afirma: "La incapacidad de la economía bahiana de retener ahorro generado por el régimen de exportaciones puede ser factor de gran importancia para explicar el atraso del desarrollo regional del Reconcavo. Mientras que São Paulo se desenvolvía como un centro industrial productor de bienes de consumo y de capital y daba lugar a un proceso de sustitución de importaciones, Salvador continuaba actuando como centro exportador de materias primas y contribuía, por medio de compras y transferencias, a la capitalización del parque industrial de la región Centro-Sur", *El concepto de estrategia aplicado al desarrollo del Recôncavo bahiano*, Salvador, 1970.

nomías" externas varía a lo largo del proceso histórico, caracterizando dos situaciones diferentes en la evolución de los países latinoamericanos: durante las primeras etapas del proceso de industrialización, particularmente cuando la concentración de actividades del sector industrial es escasa, los recursos de capital generados en el propio centro no son suficientes para financiar dichas inversiones, por lo que el financiamiento de una parte sustancial de ella se realiza con recursos generados en las regiones de la periferia; ésta es la fase en que el centro crece a expensas de la periferia. Posteriormente, cuando la concentración de actividades del sector industrial supera ciertos límites, puede suponerse que el ahorro allí generado, en particular el ahorro de las empresas, es suficiente para cubrir gran parte de los requerimientos para inversión del centro.⁶

En la medida en que estas corrientes de recursos financieros incrementan la capacidad instalada del conjunto de las unidades productivas localizadas en el centro, aumenta el producto que allí se genera; este aumento de la producción del centro va acompañado de un incremento del ahorro, el cual, en las condiciones favorables consideradas, tiende a canalizarse hacia inversiones en el propio centro. Como se puede comprobar de inmediato, este mecanismo se autoalimenta en forma persistente y continua, según un círculo que se va haciendo cada vez más fuerte e intenso.

La creciente concentración de actividades transforma al centro en un punto de atracción para la población de la periferia. Las perspectivas de ocupación creciente y de mejores ingresos estimula las corrientes migratorias desde la periferia.⁷ De este modo, la población del centro tiende a crecer en forma vertiginosa y persistente, y con una tasa mayor que los restantes centros urbanos del país. Esta captación de recursos humanos implica un debilitamiento real de la periferia, pues las corrientes migratorias que allí se originan incluyen generalmente buena parte de la mano de obra mejor calificada. El peso relativo demográfico del centro nacional es cada vez mayor desde el punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo.⁸

El incremento de la ocupación en el centro determina un mayor monto de sueldos y salarios pagados y consecuentemente un aumento del ingreso personal disponible. La ampliación del mercado del centro determinado por el incremento de la población y del ingreso personal disponible, a su vez, estimula la expansión y diversificación del sector terciario;

⁶ Véase CEPAL, *Distribución comparada...*, *op. cit.*, p. 54.

⁷ Entre los numerosos estudios que tratan este problema en diversos países latinoamericanos, véase Juan C. Elizaga, *Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina*, CELADE, Santiago 1970; Mario Margulis, *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*, Paidós, Buenos Aires, 1968; Chi-yi Cen, *Los pobladores de Caracas y su procedencia*, Instituto de Investigaciones Económicas, Caracas, 1970; Horacio Núñez Miñana, "Las migraciones en Venezuela", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, vol. III, núm. 6, Caracas, 1964.

⁸ Ello no obstante, la información disponible permite comprobar que en algunos países latinoamericanos, al aproximarse a ciertos umbrales, este proceso puede llegar a perder fuerza, cuando menos en el aspecto cuantitativo, e incluso detener el aumento de su ponderación en el marco nacional.

la expansión de estas actividades también genera mayor ocupación y, por consiguiente, determina un nuevo aumento del volumen de sueldos y salarios pagados en el centro, lo cual implica un nuevo incremento del ingreso personal disponible. Estas condiciones —aumento de la ocupación y del ingreso personal disponible en el centro— constituyen otro estímulo para atraer recursos humanos de la periferia; a medida que crece, el centro ofrece a las regiones menos desarrolladas una imagen de atracción cada vez más fuerte, lo cual estimula las corrientes migratorias periferia-centro.⁹ Este mecanismo también se autoalimenta en forma circular y opera, en forma continua, dentro de ciertos límites.

La concentración demográfica y de actividades económicas, que generalmente va acompañada de una alta concentración de actividades administrativas, determina que dichos centros vayan aumentando en forma continua su gravitación inicial en el plano político, adquiriendo una mayor capacidad de negociación en el proceso de toma de decisiones que la que tienen las diversas regiones de la periferia. Esto conduce a que el centro logre obtener una más alta participación relativa en la asignación de los recursos que el sector público destina a inversión, inversión que en su mayor parte se realiza en obras de infraestructura económica, socio-cultural y de formación. Esta inversión en infraestructura aumenta los efectos de las economías externas de aglomeración del centro, estableciendo un nuevo estímulo a las ya muy favorables condiciones existentes allí para la localización de nuevas actividades productivas.

El incremento de la concentración demográfica, unido al aumento del ingreso personal disponible, determina, como ya se ha señalado, la ampliación del mercado del centro y su región. A su vez la ampliación del mercado estimula el aumento de las escalas de producción de las actividades económicas localizadas en el centro, lo cual implica un nuevo aporte al incremento de la productividad de las mismas. Y en la medida en que esto contribuye a determinar un aumento de la rentabilidad de las inversiones realizadas en el centro, crea un nuevo incentivo para la inversión del sector privado en actividades económicas localizadas en el centro.

Por otra parte, las características del proceso de concentración llevan a que las actividades económicas de la nación en su conjunto tiendan a organizarse en forma dependiente de la concentración demográfica y de actividades localizadas en el centro; ello determina que la infraestructura nacional en su conjunto sea concebida en función de esas interdependencias y de los flujos que ellas originan, con lo cual se favorecen las relaciones de dominación-dependencia. Esto ocurre incluso en relación

⁹ Elizaga afirma al respecto: "Los factores que impulsan los movimientos migratorios son variados y poco conocidos, aunque se afirma, con fundamento, que en términos generales responden principalmente a factores económicos. En la situación actual, caracterizada por un acentuado contraste entre las condiciones de desarrollo económico y social de una o de pocas ciudades, según los casos, y las del resto del territorio de los países latinoamericanos, son decisivas las pobres oportunidades económicas que para la masa de la población suelen ofrecerse fuera de aquella zona privilegiada", *op. cit.*, p. 14.

con la propia estructura del centro que se conforma y articula en función de su carácter de centro dominante.¹⁰

A lo largo de este proceso en que se fueron conformando las grandes metrópolis latinoamericanas, éstos centros han tendido a concentrar en torno suyo la mayor parte de las actividades industriales de cada país y un elevado porcentaje de su población.¹¹ El análisis de algunos indicadores significativos de la actividad económica, tales como el valor agregado industrial¹² y el personal ocupado, correspondientes al centro principal de cada país latinoamericano, permite comprobar que aun en los casos aparentemente atípicos el fenómeno de la concentración asume las características generales descritas.¹³

A medida que avanza la industrialización, la concentración demográfica y económica en torno al centro rebasa rápidamente sus límites físicos y administrativos originales, pasando a ocupar sucesivamente nuevas áreas de su región en un proceso difícilmente controlable en tanto se mantengan las condiciones que permiten la libre movilidad de los recursos de capital y humanos. De este modo se alimenta una estructura de tipo tentacular, a partir de la cual el centro va anexando sucesivamente, en un proceso continuo, centros de su periferia inmediata y ocupando ciertas áreas intermedias,¹⁴ para formar así los grandes conglomerados

¹⁰ Juan Gunther, en sus artículos sobre la ciudad de Lima, afirma: "...Lima fue, y es, una ciudad perfectamente organizada. Organizada de acuerdo con la función específica para la que se la destinó, es decir: la explotación y exportación de nuestras riquezas y la importación de todos los productos manufacturados que nos invadieron necesitándolos o no. Lima tiene toda la estructura de un elemento intermedio entre la dominación interna y la dominación externa...", "Lima de ayer y de hoy", en *Revista Oiga*, núm. 406, Lima, 15 de enero de 1971.

¹¹ Véase CEPAL, *Aspectos regionales...*, op. cit., cuadro 13.

¹² *Ibidem*, cuadros 11 y 12.

¹³ Uno de estos casos aparentemente atípicos estaría representado por Brasil, país que dispone de una red urbana nacional mejor configurada, en términos relativos, que la que poseen la mayoría de los otros países latinoamericanos. Sin embargo, si se analiza la concentración por el lado de los indicadores económicos, en lugar de hacerlo por el lado de los indicadores demográficos, se puede comprobar que la dominación interna a nivel espacial, no es un fenómeno ajeno a este país. Al observar la evolución de la participación de la industria paulista en la producción industrial de Brasil, se comprueba que en 1949 São Paulo ya participaba en el 48.1% de la producción industrial brasileña para ascender al 54.5% en 1959 y al 61.2% en 1964. (Citado en *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 de mayo de 1970, en base a datos tomados de los "Anuarios Estadísticos" de la Fundación IBGE.) Incluso puede señalarse que también desde el punto de vista demográfico la red urbana brasileña tiende a desequilibrarse aceleradamente. En un reciente trabajo sobre las ciudades del Brasil, se afirma: "...si continúan las tendencias de las tres últimas décadas en el crecimiento de las 20 mayores ciudades del mundo, en el comienzo de 1983 —dentro de 11 años, por lo tanto— tendremos aún otro récord alarmante: el gran São Paulo será la mayor aglomeración urbana del planeta, con cerca de 20 millones de habitantes". "Nossas cidades", *Realidade*, São Paulo, mayo de 1972. Quiere ello decir que no obstante las características actuales de su red urbana nacional, el Brasil participa de lo esencial del funcionamiento del esquema descriptivo.

¹⁴ Si se analiza, por ejemplo, el caso de Buenos Aires, se observará que en 1914 esta ciudad tenía el 25.8 por ciento de la población de la República Argentina y que en 1970 llegaba al 35.7 por ciento. Si al mismo tiempo se analiza cómo se distribuye esa población en el área urbana, se verá que mientras la Capital Federal pasa del 20 por ciento en 1914 al 12.7 por ciento en 1970, los Partidos del Gran Buenos Aires pasan del 5.8 por ciento al 23 por ciento. Quiere ello decir que el crecimiento de Buenos Aires se realizó acompañado de una extraordinaria expansión física de la ciudad, que amplió las fronteras de su área urbana ocupando tierras que estaban fuera de los límites de la zona delimitada

latinoamericanos.¹⁵ En síntesis, el esquema presentado permite concluir que en una economía de mercado en etapa de industrialización —tal como se ha desarrollado hasta el presente en la mayoría de los países latinoamericanos—, y mientras no se implanten restricciones específicas a la movilidad de los recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos, esos recursos convergen hacia el centro; los movimientos centrípetos se autoalimentan circularmente en forma continua y persistente. Este fenómeno determina una concentración que, basada en una mayor acumulación de capital, ejerce su dominación sobre todo el espacio económico nacional, lo que a su vez le permite autoalimentar los movimientos mencionados en la forma descrita e incrementar su capacidad de dominación.

B. ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE CONCENTRACIÓN

El proceso de concentración, que a grandes líneas hemos tratado de describir, produce un conjunto de consecuencias socioeconómicas a las que dedicaremos los párrafos siguientes. Aun cuando cabe concluir que algunas de esas consecuencias son positivas o negativas en sí, resulta difícil juzgarlas globalmente. Un balance global sólo se podrá realizar en cada caso concreto ubicado en su circunstancia histórica, confrontándolo, por una parte, con la imagen de la estructura espacial a que el proceso de concentración parece conducir y, por la otra, con la estructura implícita en la imagen-objetivo que se aspira lograr. A partir de estas consideraciones generales, estableceremos algunos elementos de juicio sobre el tema que quizá sean útiles para definir una imagen-objetivo de planificación y para diseñar las medidas de política económica que podrían proponerse para alcanzar dicha imagen.

En primer lugar, debe recalcar que la existencia de disparidades regionales de desarrollo no implica únicamente consecuencias negativas, como suele afirmarse. A lo largo del proceso de desarrollo, especialmente en sus fases iniciales, la concentración espacial —en la medida en que genera economías externas de aglomeración— surge como un elemento necesario para el crecimiento de la economía en su conjunto, basado en el desarrollo del sector industrial.¹⁶ Prácticamente no hay casos en que

para la Capital Federal. El mismo fenómeno se registra en São Paulo, México, Lima y otras grandes ciudades latinoamericanas.

¹⁵ Véase Eduardo Neira Alva, *La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina*, documento presentado al 2º Seminario Interamericano del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Santiago de Chile, 8-12, septiembre de 1969.

¹⁶ En igual sentido, Eduardo Neira Alva, al analizar este problema, dice: "...tal vez pudiera pensarse en la concentración deliberada de los procesos productivos en los centros con mayores ventajas de localización y en la redistribución del poder de consumo en toda la periferia, inclusive en los centros de menor capacidad", *ibid.*, p. 21. Una amplia discusión de este problema puede encontrarse en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Textos del ILPES, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970.

un proceso histórico de industrialización se haya llevado a cabo en forma independiente de grandes concentraciones. Ello es así en tanto los efectos de las economías externas de aglomeración llevan a obtener una más alta productividad del capital que la que se podría alcanzar sin esa concentración espacial. Esta situación, según señalamos, favorece el crecimiento y la expansión del sector industrial, cuyas actividades van adquiriendo mayor complejidad y eficiencia; esto parece ser una condición necesaria para obtener un más alto ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto. A su vez, se fomenta la generación de un mayor ahorro, o sea la creación de recursos financieros que en una etapa posterior servirían para promover el desarrollo de otros centros y regiones y reducirían así paulatinamente las disparidades regionales. Además, conviene tener en cuenta que la mayoría de los países en que se llevó a cabo un proceso de concentración no tuvieron alternativa, pues carecían, y en general siguen careciendo, de recursos suficientes como para financiar las inversiones requeridas para promover simultáneamente el desarrollo de varios centros y regiones; por ello, la existencia de uno, o de unos pocos centros de importancia, parece ser una situación ineludible en las condiciones prevalecientes en la mayoría de nuestros países.

También debe señalarse que en el correr del proceso histórico, este conglomerado tiende a adquirir una magnitud desproporcionada en relación con el marco nacional en que se encuentra ubicado, alcanzando en la mayoría de los casos, dimensiones urbanas que generan un conjunto de problemas de muy difícil y costosa solución en materia de organización de la vida social, de acondicionamiento para el desarrollo eficiente de la actividad productiva urbana, etc. Todo ello determina que, a partir de ciertos umbrales, comiencen a generarse "deseconomías" externas en los centros de gran concentración económica y demográfica, y se plantean requerimientos cada vez mayores de construcciones y mejoras para poder mantener aceptables condiciones de funcionamiento urbano. Estos requerimientos se traducen en la creciente necesidad de recursos para inversión en pavimentación, vías de descongestionamiento urbano, agua, alcantarillado, comunicaciones, iluminación, eliminación de residuos, etc. En lo fundamental, esto implica que el sector público debe asignar una parte sustantiva de sus recursos a inversiones destinadas a eliminar o atenuar los efectos de las "deseconomías" externas en el centro.¹⁷

Como ya se ha señalado, en América Latina este fenómeno de desproporcionada concentración urbana se ha realizado —salvo contadas excepciones— en torno a una única ciudad, generalmente la capital nacional. Como contrapartida, el resto de la red urbana nacional tiene un desarrollo insuficiente para el adecuado cumplimiento de las funciones de

¹⁷ Algunos autores sostienen que, habida cuenta de que superados ciertos umbrales de concentración urbana se generan "deseconomías" externas, es posible presumir que a partir de allí esta inversión tendría una productividad superior si se realizara en otros puntos del país. Esta hipótesis constituye la base de la discusión iniciada por Carlos Matus, "El desarrollo del interior de América Latina: ¿tesis fantasiosa o interrogante fundamental?", en *Dos polémicas...*, op. cit., pp. 1 ss.).

encuadramiento terciario requerido por la población y por las unidades productivas localizadas en diferentes puntos del territorio. De tal forma, vastos sectores de la población de los países latinoamericanos se enfrentan con deficientes condiciones de acceso a bienes y servicios y numerosas empresas localizadas en centros menores de la periferia no disponen, en un ámbito razonablemente accesible, del conjunto de servicios que requieren para el mejor desarrollo de su actividad productiva. En tales condiciones, aumenta la atracción del centro, hacia el cual tienden a migrar sectores significativos de población, contribuyendo a reforzar la estructura existente de la red urbana nacional.

Como en este proceso de concentración el incremento demográfico es generalmente mayor que el de la ocupación, en el centro tiende a aumentar la desocupación. La existencia de una creciente población desocupada o subocupada se traduce en un aumento de toda la gama de problemas sociales inherentes al fenómeno de la marginalidad.¹⁸

Un rasgo opuesto al fenómeno de la extremada concentración y complementario del desarrollo insuficiente de la red urbana nacional consiste en que en la mayoría de los países latinoamericanos no se ha realizado la completa expansión de la frontera interna, por lo que existen vastos espacios prácticamente vacíos. Esta incompleta expansión de la frontera interna determina la no incorporación al proceso productivo de recursos cuya potencialidad podría contribuir considerablemente a impulsar el desarrollo de cada uno de esos países.¹⁹

Para resumir, podemos decir que los países latinoamericanos presentan profundas disparidades regionales que tienden a acentuarse si se mantienen las condiciones y los mecanismos que determinan la movilidad de recursos característicos del funcionamiento de una economía de mercado durante el período de industrialización.²⁰ Estas disparidades regionales presentan aspectos positivos y aspectos negativos; el juicio que sobre ellas se formule dependerá de la imagen socioeconómica futura que, de cada

¹⁸ Para un análisis de los problemas de marginalidad, véase Aníbal Quijano, *Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1971 (mimeografiado).

¹⁹ Cuando la frontera interna comienza a expandirse, la incorporación al proceso productivo de ciertos recursos hasta entonces inexplorados puede modificar sustancialmente la estructura económica de ese país y su ritmo de crecimiento; tenemos un buen ejemplo en el efecto producido en la evolución económica del Ecuador por la identificación y la explotación de los importantes recursos petroleros localizados en la región de la Selva.

²⁰ Algunos autores sostienen que durante la etapa correspondiente al desarrollo del nuevo tipo de industrialización, que se caracteriza por el predominio y la acción de las grandes empresas multinacionales, el modelo de concentración espacial que se ha desarrollado hasta el presente será sustituido por un nuevo patrón, en el cual las grandes empresas no determinarán la localización de sus plantas guiadas por los factores que influyeron en el período analizado. Así, por ejemplo, G. Geisse y J. L. Coraggio concluyen que "...las tendencias previsibles en materia de factores de localización, dentro del contexto nacional e internacional imperante, parecen indicar como probable que se generará un cierto nivel de descentralización interregional y un alto nivel de suburbanización regional impulsados principalmente por las empresas extranjeras que a ese respecto se mueven con inspiración primordialmente económica", G. Geisse y J. L. Coraggio, "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", en *EURE*, vol. 1, núm. 1, Santiago de Chile, octubre de 1970. Al respecto, véase también José Ramón Lasuén, "De los polos de crecimiento", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, núms. 68-69, Caracas, noviembre de 1969,

país, tengan quienes emitan el juicio. Sin embargo, si al mismo tiempo se tiene en cuenta que la existencia de disparidades regionales de desarrollo implica desigualdades en cuanto a distribución del ingreso, oportunidades ocupacionales, posibilidades de acceso a bienes y servicios, etc., es posible concluir que todo ello se traduce en importantes diferencias en lo relativo a las condiciones de vida a las cuales pueden aspirar los habitantes de cada país, según sea su localización. Desde este punto de vista, se presenta un problema de carácter social que sin duda hay que calificar de consecuencia negativa de las disparidades regionales, y que la planificación, en tanto medio para promover el desarrollo económico y social, debe afrontar cuando menos a mediano y largo plazo.

C. LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS COMO INSTRUMENTO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

De lo anterior podemos extraer algunas conclusiones generales de utilidad para la elaboración de un plan regional y, en particular, para el diseño del correspondiente programa de política económica. Con un propósito exclusivamente metodológico, conviene señalar que un plan regional se puede concebir, según los casos y circunstancias, a partir de imágenes diversas, cuyos términos extremos podrían caracterizarse de la forma siguiente:

- a] obtención del máximo crecimiento posible de la economía en su conjunto, para lo cual será necesario aprovechar los efectos de las economías externas de aglomeración ya existentes; ello implica, en cuanto al espacio, mantener las tendencias a la concentración por un determinado período;
- b] obtención de un significativo mejoramiento de las condiciones de vida de la población localizada en las diferentes regiones del territorio nacional; una alternativa de este tipo implica buscar la atenuación de las disparidades regionales y, generalmente, se traduce en una reducción del ritmo de crecimiento del producto en el mediano plazo.

Así, para concretar una determinada alternativa de planificación —ya sea una de las alternativas extremas enunciadas o bien algún planteamiento intermedio—, habrá que aplicar los instrumentos de política económica a las áreas configuradas por las condiciones y mecanismos que han determinado o favorecido la traslación de recursos productivos desde la periferia hacia el centro, puesto que en definitiva ha sido la libre mo-
y José Luis Coraggio, *Centralización y concentración en la configuración espacial argentina*, Curso de Planificación Regional de Desarrollo, Documento C/19, Santiago de Chile, 1971. A nuestro juicio —por lo menos hasta el presente— los hechos no parecen corroborar la previsión sobre una posible desconcentración interregional aun cuando debe establecerse que la información disponible no permite extraer conclusiones definitivas al respecto.

vilidad interregional de recursos de capital y humanos la causa principal de la conformación de la estructura espacial que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos. Complementariamente, la libre movilidad de recursos está condicionada y acotada por las relaciones de producción propias de una economía de mercado.

Puesto que esas condiciones se relacionan con elementos inherentes a una economía de mercado, las medidas del programa de política económica del plan regional podrán buscar su modificación dentro de los márgenes viables para dicho tipo de economía. Ello implica que las medidas adoptadas no pueden apuntar a la alteración, más allá de ciertos límites, de los elementos definitorios del sistema económico en cuyo seno se está trabajando, ya que partimos del supuesto de que el cambio de sistema socioeconómico sólo es materia de decisión en un plano estrictamente político. En síntesis, los instrumentos que se articulan en el programa de política económica se deben concebir y ubicar en el área de factibilidad propia de una economía de mercado y, por consiguiente, no pueden afectar la esencia del funcionamiento de una economía de este tipo.

Sean cuales sean los objetivos del plan, sus instrumentos de política económica deberán tratar de modificar las condiciones que afectan la movilidad inter e intrarregional de recursos financieros y humanos en forma congruente con los objetivos del plan. Mientras el comportamiento tradicional de esta movilidad no se altere, carecerá de posibilidades de realización toda imagen que se proponga lograr una estructura espacial distinta a la existente.

La modificación de esa movilidad implica siempre un alto grado de intervención del Estado a través de los diversos instrumentos que, debidamente compatibles, dan contenido al programa de política económica del plan. La intervención estatal será más o menos profunda según que la imagen-objetivo busque modificar sustancialmente o mantener las tendencias existentes de los movimientos de recursos. De tal modo, una imagen que propone mantener, en términos relativos, las actuales tendencias a la concentración, seguramente exigirá un menor grado de intervención del Estado que una imagen que postule el desarrollo de nuevos polos y regiones de la periferia. Dado que es este último caso el que presenta un mayor interés desde el punto de vista de la planificación regional, dedicaremos los párrafos que siguen a este problema.

Para llevar a cabo una política de descentralización parcial o generalizada, los instrumentos del programa de política económica deberán buscar la transferencia de recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos hacia los centros y regiones periféricas seleccionadas; si se propone la creación de nuevos polos de desarrollo, dichos instrumentos habrán de determinar la canalización de recursos financieros para inversión —fundamentalmente en obras de infraestructura económica, sociocultural y de formación—²¹ destinada a generar economías externas en dichos polos.

²¹ Véase Communauté Économique Européenne, *Rapport du groupe d'experts sur la*

En el marco de referencia establecido en el punto anterior, los instrumentos de política económica deberán buscar la movilización de los recursos financieros disponibles, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

- a] transferencia de recursos del sector público, fundamentalmente con el propósito de dotar a los puntos escogidos de la infraestructura económica, sociocultural y de formación, requerida por las actividades y la población allí localizadas o por localizarse;
- b] transferencia de recursos del sector público para la implantación de ciertas actividades productivas que, en esta etapa, difícilmente podrían ser iniciadas por el sector privado;
- c] establecimiento de condiciones para que el sector privado movilice recursos financieros hacia esos puntos; las medidas para ello variarán en su profundidad y alcance según las circunstancias específicas, pudiendo ir desde una estricta regulación de las transferencias para formación de capital, a cargo del sistema bancario, hasta simples políticas de tipo fiscal, crediticio, etc.

Por otra parte, los instrumentos de política económica del plan deberán repercutir sobre la movilización de recursos humanos, buscando reorientarlos de manera coherente con la imagen-objetivo del plan. Esto implica estimular la movilización de recursos humanos hacia los centros y/o regiones seleccionados, para lo cual será necesario:

- a] asegurar oportunidades y condiciones laborales adecuadas en los centros y/o regiones hacia donde se desea canalizar corrientes migratorias de importancia;
- b] crear la infraestructura sociocultural (vivienda, equipamiento sanitario, cultural y para el empleo del ocio) que, al asegurar condiciones de vida favorables, constituyen un poderoso estímulo para acelerar las migraciones hacia estos centros y regiones;
- c] crear la infraestructura de formación, cubriendo el conjunto de las actividades y niveles educativos y de formación profesional, lo cual condicionará las características de la potencialidad humana de los centros y/o regiones seleccionados.

Obviamente, todos estos aspectos relativos a movilización de recursos deben formar parte de una política global concebida en forma interrelacionada, puesto que los efectos de las diferentes medidas tendrán necesariamente que complementarse entre sí. Resulta fácil comprobar que los éxitos parciales —la mayoría de las veces excesivamente modestos— que se han logrado en gran parte de los planes y políticas regionales llevados a cabo en los países latinoamericanos se deben a la circunstancia de haber estado basados en instrumentos de política económica concebidos en for-

ma aislada y parcial que de ningún modo, pueden lograr los objetivos trazados.²² Claro está que un programa de política económica que haya sido diseñado con el propósito de modificar en forma sustancial los actuales movimientos de recursos financieros y humanos puede encontrar la oposición de los intereses localizados en el centro, en cuyo caso su viabilidad política concreta puede ser muy reducida.

Una política concebida dentro de los lineamientos señalados, que actúe en forma coherente sobre las condiciones que determinan la orientación y el volumen de los movimientos espaciales de recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos, conduce a la generación de economías externas en los centros seleccionados; así aumenta allí la capacidad de absorción de inversiones, lo cual constituye una condición necesaria para que pueda iniciarse y llevarse a cabo un proceso efectivo de acumulación de capital en dichos puntos. Solamente sobre esta base parece posible concebir una estrategia de planificación regional cuya ejecución pueda, en el mediano y largo plazo, reducir en forma significativa las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro con su periferia en un espacio nacional.

²² Seguramente los resultados de la movilización de recursos para formación de capital en actividades industriales y agrícolas, buscada mediante incentivos fiscales y financieros con el propósito de lograr un mayor desarrollo del Nordeste de Brasil, constituye un buen ejemplo para fundamentar esta afirmación.

CAMBIOS ESTRATÉGICOS EN LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO: ALGUNAS CUESTIONES DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA PERUANA

HENRI MÉOT Y SERGIO DOMICELJ

Con ocasión del Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, hemos considerado de interés presentar los estudios prospectivos que con nuestra asesoría está realizando desde hace dos años el Instituto Nacional de Planificación de Lima (Perú). Partiendo de las opciones fundamentales adoptadas por la Estrategia Nacional de Desarrollo y de las decisiones políticas tomadas por el gobierno, estos estudios tienden a definir para el horizonte 1990 las nuevas características coherentes del espacio nacional, a través de las imágenes-objetivos de los espacios rural y urbano y de sus interrelaciones básicas en todo el territorio, así como las distintas políticas que habrá que promover en el largo y mediano plazo para lograr los profundos cambios consecuentes.

El presente trabajo tan sólo desarrolla con cierta amplitud los estudios llevados a cabo a escala nacional y regional, preponderantemente los aspectos rurales, dejando de lado los estudios urbanos, que se deben mayormente a los organismos nacionales peruanos no directamente ligados al Instituto Nacional de Planificación. Sin embargo, el espacio urbano nacional y regional fue tenido en cuenta y se lo incluye con sus consiguientes estrategias de desarrollo urbano. Se observó asimismo la coordinación de los diversos niveles de estudios urbanos, lo cual permite que las propuestas de desarrollo urbano aquí formuladas tengan la misma vigencia que las correspondientes al espacio rural.

A la luz de los problemas actuales de desarrollo en los distintos países latinoamericanos, y de los rumbos que varios de ellos han tomado o están por tomar en materia de planificación regional y urbana, cabe suponer que la experiencia peruana tendrá carácter de precursora, por lo cual nos pareció oportuno plantear una serie de cuestiones básicas cuya solución tal vez podría servir de orientación para promover el desarrollo. Con el fin de facilitar las discusiones, se plantean inicialmente las cuestiones y después se expone un resumen de los estudios peruanos que las han originado y les sirven de fundamentación.

I. ALGUNAS CUESTIONES DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA PERUANA

Los países latinoamericanos presentan condiciones de ocupación física¹ de su territorio muy heterogéneas, que conducen a una metrópoli hipertrofiada, un espacio urbano débilmente constituido, vastas zonas subpobladas —especialmente las fronterizas— y defectuosas estructuras espaciales que no permiten una integración rural-urbana armónica ni un funcionamiento adecuado de la economía en todo el territorio. Esta situación implica la existencia de niveles y estados socioeconómicos de desarrollo muy dispares que dejan a buena parte de la población al margen del proceso y de sus beneficios. Se vislumbra actualmente una tendencia general a considerar nefasta dicha situación, y el Perú, que presenta todos estos rasgos, ha decidido superarla, para lo cual ha emprendido un profundo y extenso proceso de planificación, con la intención de introducir los cambios necesarios para reestructurar en el largo plazo las bases de su espacio económico.

La reestructuración peruana se basa esencialmente en la adopción de un nuevo patrón de ocupación física del territorio que entrará en vigencia en 1990. Tiende a redistribuir la población actual en el territorio para que la futura población ocupe las superficies potencialmente aprovechables y tenga adecuadas estructuras espaciales urbano-rurales. Permite aliviar en forma notable la presión rural existente sobre las tierras serranas en beneficio de una ocupación óptima de las tierras costeras y de una extensa colonización organizada de la selva. Consiste en adecuar la población rural futura a los recursos potenciales del agro (equilibrio agro-silvo-pastoril), dotarla de un marco urbano primario de centros menores de apoyo y constituir una malla urbana jerarquizada que permita absorber los excedentes rurales, buscando un funcionamiento económico óptimo en el espacio.

Los resultados de estas decisiones estratégicas conducen a diseñar y llevar a cabo, a largo plazo, complejas y completas políticas de promoción y control de grandes movimientos migratorios, de desarrollo urbano y rural y de creación de centros nuevos, especialmente en la selva. Aun sin discutir los fundamentos de las decisiones adoptadas por el Perú, es posible trascenderlos utilizándolos para plantear algunas cuestiones básicas cuyo análisis permitiría evaluar si son aplicables *mutatis mutandis* en el futuro a otras realidades socioeconómicas o, en su defecto, conducir a la formulación de nuevas estrategias globales.

Las siguientes cuestiones son mayormente de orden estratégico-técnico y, por ende, presuponen una continuidad en las acciones nacionales y regionales del desarrollo por parte de las autoridades gubernamentales, más allá de ideologías políticas particulares.

¹ Se ha estimado útil hablar de "ocupación física" para evitar posibles confusiones con el concepto laboral de ocupación.

1. *Redistribución territorial de la población*

Las condiciones actuales de ocupación física del territorio, determinadas por el pasado histórico-económico, tienden a concentrar a la población en muy pocas zonas de pequeña extensión territorial. De ahí resulta una concentración de las actividades económicas en los sectores secundarios y terciarios que permiten lograr mejores beneficios inmediatos para la población interesada. A su vez, el proceso natural de concentración se alimenta con las fuertes migraciones rurales-urbanas y de ciudades menores a la ciudad capital, a un ritmo cada día más acelerado que no da tiempo a la sociedad a adaptarse o adelantar la solución de los problemas socioeconómicos inherentes. Algunas de las consecuencias más graves de esa situación residen en: i] la deserción del campo y el subaprovechamiento consecuente de las potencialidades del espacio rural; ii] el subaprovechamiento de los recursos minerales; iii] la existencia de vastas zonas vacías de población al lado de otras saturadas y, en especial, la despoblación de amplias zonas fronterizas; iv] la no satisfacción de las necesidades básicas de un alto porcentaje de la población y la existencia de numerosos grupos marginales urbanos, y v] los costos crecientes de las grandes ciudades que requieren la dedicación de la mayoría de los escasos recursos disponibles.

Así pues, parece muy deseable una estrategia que mejorara las condiciones de ocupación física del territorio en el largo plazo y que eliminara los principales factores negativos para incorporar a toda la población en el proceso socioeconómico. Obviamente la introducción de tales cambios requerirá grandes esfuerzos financieros, entre otros, y la ejecución de nuevas, diversas y complejas políticas que, en el corto y mediano plazo, pueden tender a un cierto debilitamiento económico y a la necesidad de adopción de medidas restrictivas radicales.

Por todas esas razones cabe preguntar si, con una evaluación objetiva de todas sus consecuencias, la redistribución territorial planificada de la población constituye una estrategia válida y aconsejable para un país. Según la respuesta que se dé, surgirán otras dos preguntas conexas.

1] Si la respuesta es negativa, ¿qué estrategia territorial de desarrollo habría que adoptar —si es que existe una— para avanzar en la solución de los problemas existentes?

Consideramos que, en el largo plazo, en los países en vías de desarrollo la concentración demográfica a menudo no constituye la solución. La mejor prueba de ello reside en los esfuerzos desplegados por muchos países de mayor desarrollo para luchar contra ella. Igualmente rechazamos de antemano la solución llamada a veces muy impropiamente "desarrollo regional", concebida esencialmente como resultado de una nueva política de distribución territorial de las inversiones productivas, públicas y privadas. Además, esta estrategia variante debería permitir resolver en lo posible los problemas inherentes a las zonas rurales sobresaturadas y a la satisfacción de las necesidades sociales básicas de la población no concentrada.

2] Si la respuesta es positiva, surge de inmediato la pregunta: ¿Cuáles serían los mejores criterios para redistribuir la población en todo el territorio? En particular, consideramos en este caso que sólo un esfuerzo continuo y a largo plazo permitiría lograr ese objetivo y que se deberían aplicar políticas específicas tomando muy en cuenta los factores tiempo y espacio en todo el territorio. En efecto, una redistribución territorial de la población requiere grandes esfuerzos de toda índole y tiempo debido a la naturaleza y las características mismas del universo por modificar, así como a las fuerzas antagónicas. La escasez general de los recursos disponibles, ante la magnitud de las necesidades financieras del proceso, requiere la aplicación de tratamientos diferenciales en el espacio con el fin de no crear nuevos frenos inútiles.

2. *Orientación y control de las migraciones*

El control del crecimiento demográfico de la ciudad capital y, eventualmente, de las ciudades importantes, y la orientación de las migraciones de todo tipo en el territorio, corolarios de la redistribución territorial de la población, constituyen seguramente uno de los problemas más difíciles para los planificadores. ¿Cuáles serían las políticas de migración más adecuadas y factibles, y cómo aplicarlas?

Para poder responder, se deberían jerarquizar los espacios elementales considerados según el origen y destino de los migrantes, la magnitud de los flujos migratorios y las tendencias registradas, ya que las políticas aplicables variarán según esas características. Además, su éxito dependerá de las estructuras socioeconómicas que se crearán para integrar a los migrantes a sus nuevos ambientes y satisfacer sus necesidades básicas. Finalmente es de suponerse que la orientación y el control de importantes migraciones en todo el territorio, durante el largo plazo, obligarán a adoptar ciertas restricciones a la libertad individual en beneficio de la sociedad, lo que impone estudiar muy cuidadosamente las posibles políticas y medidas, si bien también el Estado contrae con ello serias obligaciones hacia los individuos.

3. *Desarrollo rural integral e integrado*

La redistribución territorial de la población en países cuya población todavía tiene, y tendrá en el futuro, una gran proporción rural, presupone un considerable esfuerzo de adecuación de la población rural a los recursos potenciales existentes, así como elevar la productividad del hombre y de la tierra. Para responder a ese reto, nos preguntamos si no se debería obligatoriamente promover un desarrollo rural integral e integrado y cuáles serían las mejores políticas al respecto.

En efecto, la experiencia demuestra que, por sus características mismas, el desarrollo del espacio rural requiere que se lleven adelante acciones múltiples en un esquema de aprovechamiento integral de todas las posibilidades existentes, en el tiempo y el espacio, a través de las unida-

des de producción, las colectividades rurales y las unidades técnicas de desarrollo (zonas homogéneas, unidades de equipamiento territorial, etc.). Pero, al mismo tiempo, supone que las acciones sean totalmente integradas al medio rural y, a través de éste, al espacio urbano en un esquema de relaciones e interrelaciones funcionales.

4. *Sistemas de ciudades*

La posibilidad de establecer sistemas urbanos a escala nacional reside en llegar a definir características urbanas, tipos de interrelaciones y flujos entre los diversos centros conforme a un esquema conceptual determinado. Así, por ejemplo, se podrán establecer estrictas relaciones de dependencia conforme a una jerarquía urbana, relaciones funcionales complementarias o bien zonas de influencia y de relación urbano-rural. Ello permitiría formular luego todas las estrategias y políticas de desarrollo urbano conforme a un esquema coherente e interrelacionado.

Sin embargo, de respetarse en la práctica al pie de la letra el esquema de sistemas, cabría el peligro de incurrir en una falta de flexibilidad en la programación del desarrollo malogrando potencialidades de crecimiento por no conformarse ciertas condiciones urbanas a los sistemas propuestos. Ello podría ocurrir por ejemplo en áreas y centros urbanos localizados en los perímetros de sistemas y posiblemente bajo la influencia de más de un sistema. Desarrollos diferenciales en el tiempo y la necesidad de contar con un estricto sistema que aplique y administre el desarrollo urbano en el corto y largo plazo contribuirían a presentar posibles dudas en cuanto a la vigencia del concepto de sistemas de ciudades como instrumento de la planificación y programación del desarrollo. Cabe entonces preguntarse: i] ¿es posible adecuar y aplicar, para realizarlas, las teorías existentes sobre sistemas urbanos a las particulares condiciones del desarrollo latinoamericano?; ii] ¿cómo se concibe, en la ejecución práctica del desarrollo, la aplicación de los conceptos urbanos en políticas y programas específicos?

5. *Metrópolis*

En este caso, nos enfrentamos al constante dilema centralización vs. descentralización de población y recursos, en el que se encuentran la mayoría de las ciudades capitales y otros centros mayores dentro de un marco regional-nacional, tanto en países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. Las estrategias de desconcentración demográfica y económica a menudo se justifican debido a los graves problemas derivados de un centralismo excesivo (congestión, altos costos de desarrollo y mantenimiento de servicios y medio ambiente urbano deplorables) y en la frecuentemente paralela necesidad de activar zonas subordinadas con bajo desarrollo económico y social y con una potencialidad movilizadora.

Por otro lado, es también común la aseveración de que las únicas posi-

bilidades de desarrollo de ciertos países en vías de desarrollo estriban en sacar el máximo provecho del desarrollo existente, mayormente centralizado y de fortalecer aún más el principal centro urbano del sistema nacional, para después promover la extensión de los beneficios del desarrollo hacia las zonas subordinadas y frecuentemente faltas de recursos humanos y financieros. Otras incógnitas que surgen ante la descentralización del desarrollo son la posibilidad de revertir mediante controles las actuales migraciones naturales de carácter centralista y de presentar alternativas de empleo descentralizadas, atrayentes y eficientemente programadas conforme a las necesidades de posibles migraciones, según señalamos.

Surgen aquí las preguntas sobre la conveniencia y posibilidad de limitar en el largo plazo el crecimiento demográfico y económico de las metrópolis en beneficio de un crecimiento urbano más equilibrado y orgánico en el territorio. Para responder, habrá que considerar la relación entre el corto y el largo plazo, definir las tasas deseables de crecimiento urbano y, fundamentalmente, definir las directrices a seguir para el desarrollo del espacio urbano, en especial de las metrópolis.

6. *Centros nuevos*

En varios países desarrollados se han creado centros nuevos y en algunos países en vías de desarrollo se han fundado varios. Esos centros han tenido desde una función satélite (para vivienda) subordinada a la influencia de centros mayores, hasta un papel independiente con carácter de foco de crecimiento regional (industria secundaria y terciaria) con zonas de influencia que incluyen centros existentes. En ciertos casos su localización fue predeterminada por factores de explotación minera o industrial o para crear centros de desarrollo en zonas poco habitadas.

Los diversos casos se han ajustado a distintas realidades de desarrollo nacional y regional, de acuerdo con ciertos aspectos de la planificación, como el control del proceso de desarrollo, la relación corto-largo plazo, o la colaboración de la empresa privada con la acción gubernamental. Los factores políticos, administrativos y financieros han sido instrumentos fundamentales en la planificación y creación de centros nuevos en los diversos países.

En algunos de ellos, dotados de un sistema nacional de planificación del territorio, la creación de asentamientos ha sido un medio eficaz para descongestionar ciudades superpobladas, buscar una localización industrial eficiente y mejorar el nivel del medio ambiente urbano. En un plano aún más ambicioso, se ha logrado también contribuir, mediante la creación de centros nuevos, a una mejor distribución nacional y regional de la población y de las actividades económicas.

Sin embargo, no en todos los casos será posible y quizás deseable encarar con realismo programas de desarrollo de nuevos asentamientos, si se considera la necesidad de contar con un efectivo control del desarrollo a largo plazo, considerables recursos financieros iniciales y continuos

en el tiempo, control sobre el proceso de migraciones y una posible participación de la empresa privada.

II. CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO EN PERÚ²

Una de las características sobresalientes del Plan Nacional de Desarrollo del Perú 1971-75 es la incorporación de la variable regional, la cual, complementando los planteamientos nacionales clásicos globales y sectoriales, intenta planificar un proceso integral de transformaciones socioeconómicas a través de una nueva política de "organización espacial del territorio".³

Entre los males profundos de la realidad actual del Perú figuran los grandes desequilibrios regionales, no solamente en cuanto a la satisfacción de las necesidades de la población, sino también respecto a las condiciones de aprovechamiento de todos los recursos potenciales y a la utilización de los recursos humanos existentes. Una de las razones más importantes de estos desequilibrios reside en las condiciones de ocupación física del territorio y en las tendencias de los movimientos migratorios. Entre las soluciones adoptadas figura la promoción de importantes cambios en las condiciones de ocupación del espacio nacional que requerirán la adopción de complejas políticas específicas con el fin de enfrentar en el largo plazo grandes movimientos migratorios. Este complejo: "situación-estrategia-plan-redistribución territorial de la población", constituye el caso concreto del Perú que se estimó conveniente dar a conocer en esta ocasión.

Es menester precisar que la mayoría de los conceptos, ideas e informaciones presentados y utilizados en este documento se derivan del trabajo realizado con el equipo de funcionarios del área de programación regional del Instituto Nacional de Planificación del Perú, todavía no publicados oficialmente.⁴

A. LA SITUACIÓN ACTUAL Y LOS FUNDAMENTOS ESTRATÉGICOS

Uno de los rasgos principales del desarrollo actual del Perú, común a todos los países latinoamericanos, consiste en los marcados y crecientes desequilibrios de toda índole que existen en el territorio y que conducen

² Parte de esta sección fue presentada en el Seminario sobre Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación, Santiago de Chile, 23 al 29 de agosto de 1971.

³ Se propone esta traducción castellana para el concepto francés *aménagement du territoire*, considerando que lo refleja mejor que la traducción utilizada generalmente de "acondicionamiento del territorio".

⁴ La presentación que hacemos aquí tiene solamente carácter ilustrativo, y fue posible por atención especial del Arq. Julio Ernesto Gianella, director del Área de Programación Regional del Instituto, y de su principal colaborador el Ing. Edgardo Quintanilla.

a situaciones socioeconómicas injustas, impidiendo que la población participe en el esfuerzo nacional de desarrollo. Esta situación ha llevado al gobierno a adoptar una nueva estrategia territorial.

1. *Los desequilibrios socioeconómicos en el territorio*

El estudio de los recursos humanos es, sin duda, fundamental, para analizar la realidad socioeconómica de un país. El concepto de desarrollo no puede desligarse del hombre, como individuo y como miembro de la sociedad. Cualquier análisis de una situación se habrá de basar en el estudio estructural de las concentraciones territoriales de la población y de sus características principales.

a] *Las condiciones actuales de ocupación física del territorio.* En 1970, el Perú contaba con una población total de aproximadamente 13 millones de habitantes, que se reparten de modo muy desigual en los 330 000 km² —en números redondos— de superficie realmente aprovechable (sólo un 25 por ciento de la extensión territorial total). La Lima Metropolitana, por sí sola, agrupa a unos 3 millones de habitantes (casi ¼ de la población total) y su tasa anual de crecimiento demográfico, según las tendencias actuales, sería superior al 5 por ciento. El resto de la población tiene un crecimiento demográfico muy inferior, en ciertas áreas aun negativo, debido a los grandes movimientos migratorios centripetos hacia la Lima Metropolitana y otras pocas zonas urbanas de segunda importancia. Hay que caracterizar estos desequilibrios en el poblamiento del territorio para poder entender la situación actual del país.

1] *Metodología utilizada:* La metodología utilizada⁵ se basa en un nuevo indicador de medición del grado de concentración de la población que vive en las distintas unidades territoriales de análisis, con respecto a la población total. Aplicada sucesivamente a los espacios urbano y rural, la metodología suministra una imagen cuantificada de la repartición territorial de la población total, en esos espacios.

El indicador propuesto es el siguiente:

$$I_i = \frac{\text{Densidad de la unidad territorial "i"}}{\Sigma \text{ densidades de las unidades territoriales}} = \frac{D_i}{\Sigma D_i}$$

La novedad de este indicador radica en su carácter independiente del tamaño de las unidades territoriales elegidas para el análisis, del valor absoluto de la población total y de los límites adoptados para las unidades territoriales. Sus propiedades permiten definir las condiciones *relativas* de ocupación física del territorio por la población. Además, si esos indicadores se multiplican por el número total de las unidades territoriales adoptadas para el análisis (n), se obtienen indicadores semejantes

⁵ Véase *Aspectos regionales del desarrollo de los países latinoamericanos* (E/CN.12/986, 19 de marzo de 1971), Anexo B. Se trata de un documento preparado para el 14º período de sesiones de la CEPAL (Lima, 1971).

" nI_i " cuyos valores son *independientes* de " n " y, por consiguiente, permiten comparaciones entre países o, para el mismo país, entre dos épocas distintas, cualesquiera que sean las modificaciones adoptadas en los límites de las unidades territoriales.

Además se pueden caracterizar:

$$i] \text{ El grado de heterogeneidad del espacio total: } nI = \frac{D}{\frac{\sum D_i}{n}}$$

Donde D es la densidad del espacio total;

$$ii] \text{ El grado de heterogeneidad del espacio rural: } nI_r = \frac{D_r}{\frac{\sum D_{ri}}{n}}$$

Donde D_r es la densidad del espacio rural total y D_{ri} las densidades de las distintas unidades territoriales;

$$iii] \text{ El grado de heterogeneidad del espacio urbano: } nI_u = \frac{D_u}{\frac{\sum D_{ui}}{n}}$$

donde D_u y D_{ui} son índices de la estructura de la concentración urbana en las áreas respectivas;

$$iv] \text{ El coeficiente urbano-rural de heterogeneidad: } K = \frac{\bar{D}_u}{\bar{D}_r}$$

siendo \bar{D}_u y \bar{D}_r los promedios aritméticos de las D_{ui} y D_{ri} , respectivamente. De este modo es posible clasificar *en forma relativa* todas las unidades territoriales de análisis en tres grandes grupos:

i] Zonas de ocupación total, donde existe sobreocupación física relativa en los dos espacios urbano y rural;

ii] Zonas de ocupación parcial, con sobrepoblamiento relativo en uno solo de los espacios, clasificados en dos subgrupos: urbano y rural;

iii] Zonas de subocupación, que presentan una condición de subpoblamiento relativo total en ambos espacios y que, según el valor de la densidad rural con respecto al valor crítico de un habitante/km²,⁶ pueden clasificarse en dos subgrupos: zonas de subocupación y zonas vacías.

Los valores de los indicadores I_i cuya suma es igual a 1 (o 100 por ciento) muestran finalmente *los grados relativos de concentración de la población* del espacio analizado en cada una de las unidades territoriales.

2] *Las condiciones de ocupación física del territorio en 1961*: Aplicando esta metodología a los resultados del censo de 1961, se obtienen los indicadores de ocupación física del territorio vigentes en aquella época,

⁶ Este valor es evidentemente arbitrario, pero se considera que es característico de una zona sin población rural.

que han servido de base al análisis de los desequilibrios socioeconómicos existentes.

Antes conviene señalar algunos aspectos metodológicos que influyen notablemente en el análisis de las condiciones de ocupación:

i] Si bien la elección de las unidades territoriales no tiene teóricamente mayor efecto en la imagen lograda, en realidad la precisión de la imagen depende del tamaño promedio de las unidades. En la práctica, lo más adecuado sería elegir unidades territoriales que presenten en toda su extensión suficientes caracteres de homogeneidad para el análisis y que, al mismo tiempo, sean lo suficientemente numerosas como para representar las distintas realidades territoriales existentes.

En el Perú, donde existen tres grandes zonas geográficas —Costa, Sierra y Selva— que han determinado en gran medida la realidad socioeconómica actual, se han adoptado como unidades territoriales de análisis los departamentos subdivididos en sus zonas geográficas (42 unidades en total, sin contar la Lima Metropolitana).

ii] A fin de tener una imagen lo más real posible, es necesario tomar en cuenta las superficies aprovechables⁷ que, según dijimos, representan sólo el 25 por ciento de la extensión territorial total del país.

iii] La aplicación de la metodología supone la adopción previa de una clara definición de los espacios urbano y rural. Si se utilizan criterios universales o estructurales, los resultados permiten comparaciones entre países, si no, solamente sirven para el país considerado. Este último caso es el del Perú, cuyo espacio urbano corresponde muy aproximadamente a los centros poblados de 2 000 habitantes y más.

iv] Finalmente, y dada la gran concentración de población en Lima, es evidente que se debe excluir del análisis esta unidad territorial.⁸

En los cuadros 1 y 2 del Anexo se presentan los datos básicos para el cálculo y los valores de los indicadores semejantes para las unidades territoriales. La gráfica 1 permite clasificar estas unidades en las cinco zonas y subzonas de ocupación física,⁹ y corresponde al mapa 1.

En síntesis, las condiciones globales de ocupación física del territorio en 1961 son las siguientes:

i] La Lima Metropolitana concentra, en una superficie territorial mínima, el 19 por ciento de la población total del país y casi el 40 por ciento de la población urbana nacional (la población rural es insignificante).

ii] La importancia relativa de las superficies aprovechables y de las

⁷ El término "aprovechable" debe entenderse como la posibilidad para el hombre de ocupar el territorio con fines productivos o de asentamiento, con las técnicas actuales.

⁸ No se debe olvidar que el análisis de las condiciones de ocupación física es un análisis relativo y que, si existe una gran concentración demográfica en una unidad, las demás unidades serían automáticamente clasificadas como subocupadas al no descartarse la primera.

⁹ Advuértase que, en la gráfica, algunas unidades aparecen en una clase a la cual teóricamente no deberían pertenecer por los valores de sus indicadores; en realidad se trasgredió la norma fijada tomando en cuenta los efectos de límites de clase (valores muy próximos a los límites).

poblaciones de las tres zonas geográficas con respecto al total del país son, en números redondos, las siguientes:

Zona geográfica	Porcentaje del total del país			
	Superficie aprovechable	Población total	Población urbana	Población rural
Costa	9	39 ^a	64 ^b	17
Sierra	48	52	30	72
Selva	43	9	6	11

^a Incluye Lima; sin ésta, sólo alcanza al 20 por ciento.

^b Incluye Lima; sin ésta, sólo llega al 25 por ciento.

iii] Los indicadores de ocupación física para el país, sin tomar en cuenta la Lima Metropolitana, son los siguientes:

- grado de heterogeneidad del espacio urbano = 0.53
- grado de heterogeneidad del espacio rural = 0.64
- coeficiente urbano-rural de heterogeneidad = 0.68

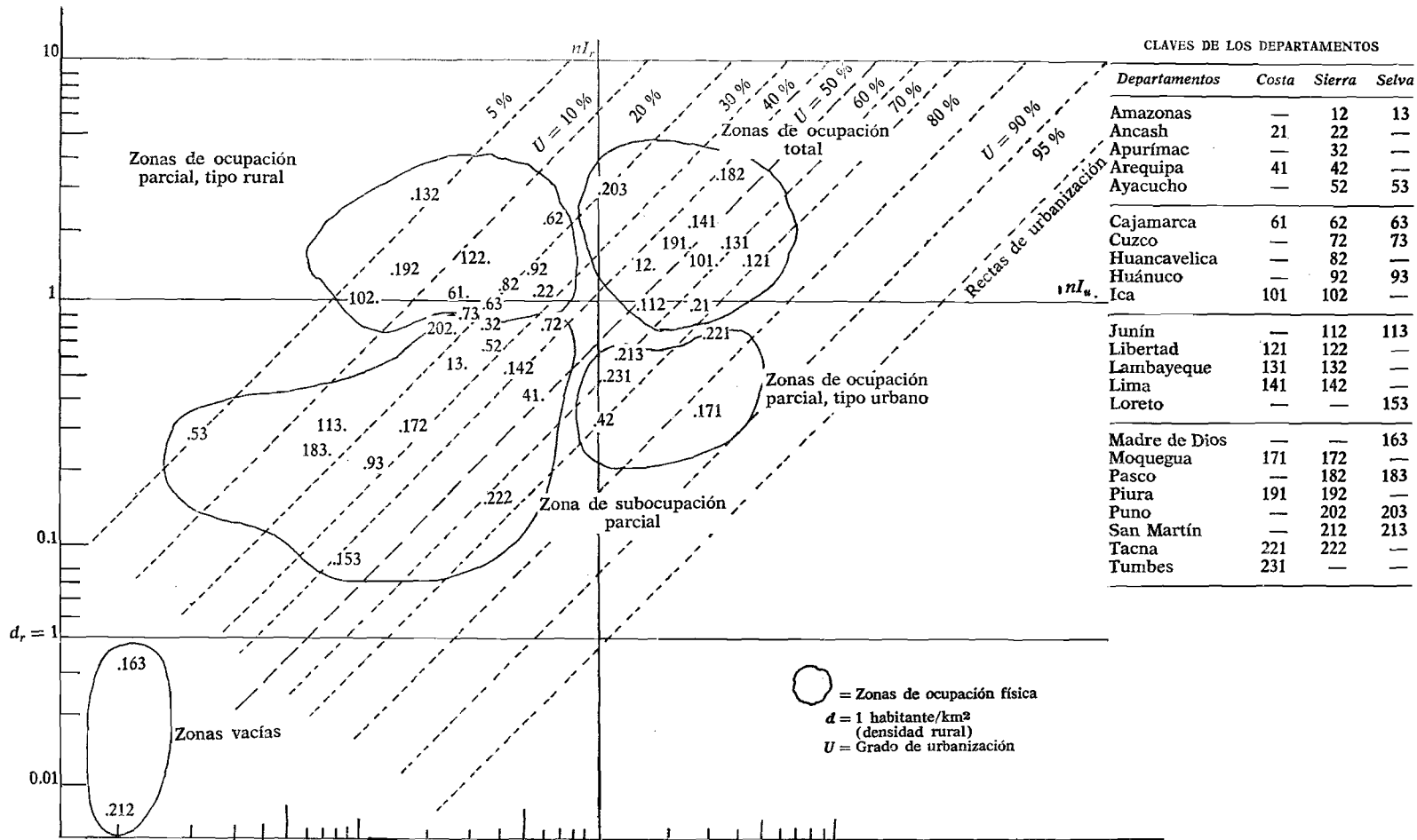
iv] Los porcentajes de las tres zonas de ocupación física, y de sus respectivas subzonas con respecto al país, son los siguientes:¹⁰

¹⁰ Los porcentajes en las subzonas se expresan con relación a la zona correspondiente. Los grados relativos de concentración corresponden a la suma de los indicadores de ocupación física.

GRÁFICA 1

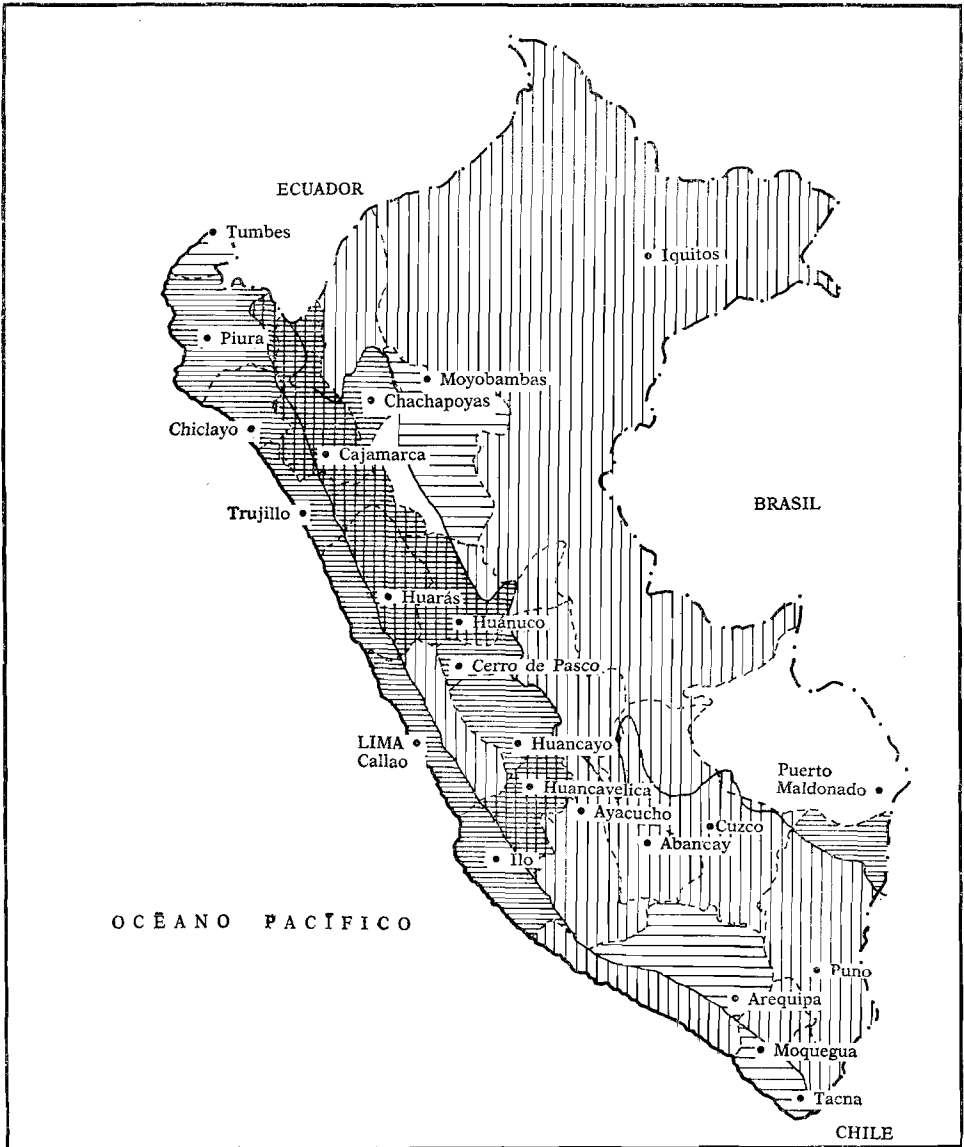
PERÚ: LAS CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1961

Clasificación de las unidades territoriales en zonas de ocupación física








MAPA 1

PERÚ: ZONAS DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1961



LEYENDA:

Las zonas de ocupación representan los grados relativos de concentración territorial de la población urbana y rural

	Ocupación total	- - - - - Límite de departamento
	Ocupación parcial, tipo urbano	— — — Límite costa-sierra-selva
	Ocupación parcial, tipo rural	- - - - - Límite internacional
	Sub-ocupación parcial	⊙ Capital de departamento
	Varios	ESCALA APROXIMADA: 1:10 000 000

FUENTE: *Atlas histórico, geográfico y de paisajes peruanos*, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1971, y *Geografía general del Perú*, de C. Peñaherrera del Águila, Lima, 1969.

Porcentajes	Zonas de ocupación total	Zonas de ocupación parcial		Zonas de subocupación		
		tipo urbano	tipo rural	parcial	total	(vacías)
			22		68	
Superficie aprovechable	10	30	70	92		8
			26		26	
Población urbana (excluyendo a Lima)	48	50	50	95		5
Grado relativo de concentración urbana (excluyendo a Lima)	0.600	0.215	0.085	0.100	insignificante	
			39		39	
Población rural	22	10	90	99.5		0.5
			0.410		0.170	
Grado relativo de concentración rural	0.420	0.057	0.353	0.170	insignificante	
Población total (incluyendo a Lima, 19% del país)	25	20	80	99.5		0.5
Grado promedio de urbanización (%) y valores extremos excluyendo a Lima)	55 19-65	65 60-85	18 3.7-25.0	28 3.7-60.0	25 -	

v] Los porcentajes de las zonas y subzonas de ocupación física en cada una de las tres zonas geográficas, en 1961, figuran en el cuadro 3 del Anexo.

Estas condiciones globales se tipifican, en cada zona de ocupación física, mediante las densidades territoriales de la población rural y las modalidades de agrupación de la población urbana por clases de tamaño de los centros poblados.

El cuadro 4 del Anexo suministra las densidades territoriales por zonas geográficas. Además de los valores promedio, se han indicado los valores extremos existentes en cada tipo de zona, a fin de precisar el sentido del promedio zonal.

Antes de poder analizar las modalidades de agrupación de la población urbana, es preciso agrupar todos los centros poblados *al nivel del país* en distintas clases homogéneas. Un primer análisis permite distinguir tres grandes grupos de centros poblados: los intermedios, los urbanos y el metropolitano. Los segundos, que tienen un tamaño bastante grande y son poco numerosos, son generalmente ciudades que tienen funciones múltiples. Por el contrario, los primeros, de tamaño más reducido y más numeroso, son centros cuyas funciones los asemejan bien a centros rurales, bien a centros urbanos, constituyéndose así en centros intermediarios entre el espacio rural y el espacio urbano de las ciudades importantes.

La estructura nacional de los centros poblados del espacio urbano, en 1961, sería la siguiente:

PERÚ: MODALIDADES DE AGRUPACIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA
AL NIVEL NACIONAL, 1961

Categoría de centros (grupos y clases por tamaño)	Tamaños extremos	Características estructurales			
		Números de centros	Tamaño promedio ^a	Población por clase ^b	Porcentaje
1] <i>Intermedios</i> (2 000–28 000)					
muy pequeños	2 000– 4 600	no se conoce	3 300 ^c	1 189 500 ^d	25
pequeños	5 000– 9 000	50	6 000	308 500	6.5
medianos	10 000– 16 000	23	12 000	280 000	6
grandes	20 000– 28 000	16	24 000	368 000	7.5
2] <i>Urbanos</i> (43 000–150 000)					
muy pequeños	43 000– 70 000	6	60 000	348 000	7.5
pequeños	80 000–100 000	3	90 000	270 000	5.5
medianos	150 000	1	150 000	150 000	3
3] <i>Metropolitano</i> (Lima-Callao)					
	1 846 000	1	1 846 000	1 846 000	39
Totales	—	100 de 5 000 y más	—	4 760 000	100

^a Calculado por división de la población de la clase por el número de centros de la clase, y luego redondeado.

^b Calculado a partir de los tamaños y números de los centros existentes en cada clase.

^c Aproximadamente, corresponde a la mediana de la clase.

^d Calculado por diferencia entre la población urbana del país y la de los centros de 5 000 y más habitantes.

La gráfica 2 muestra estas estructuras nacionales (las demás informaciones se analizarán más adelante).

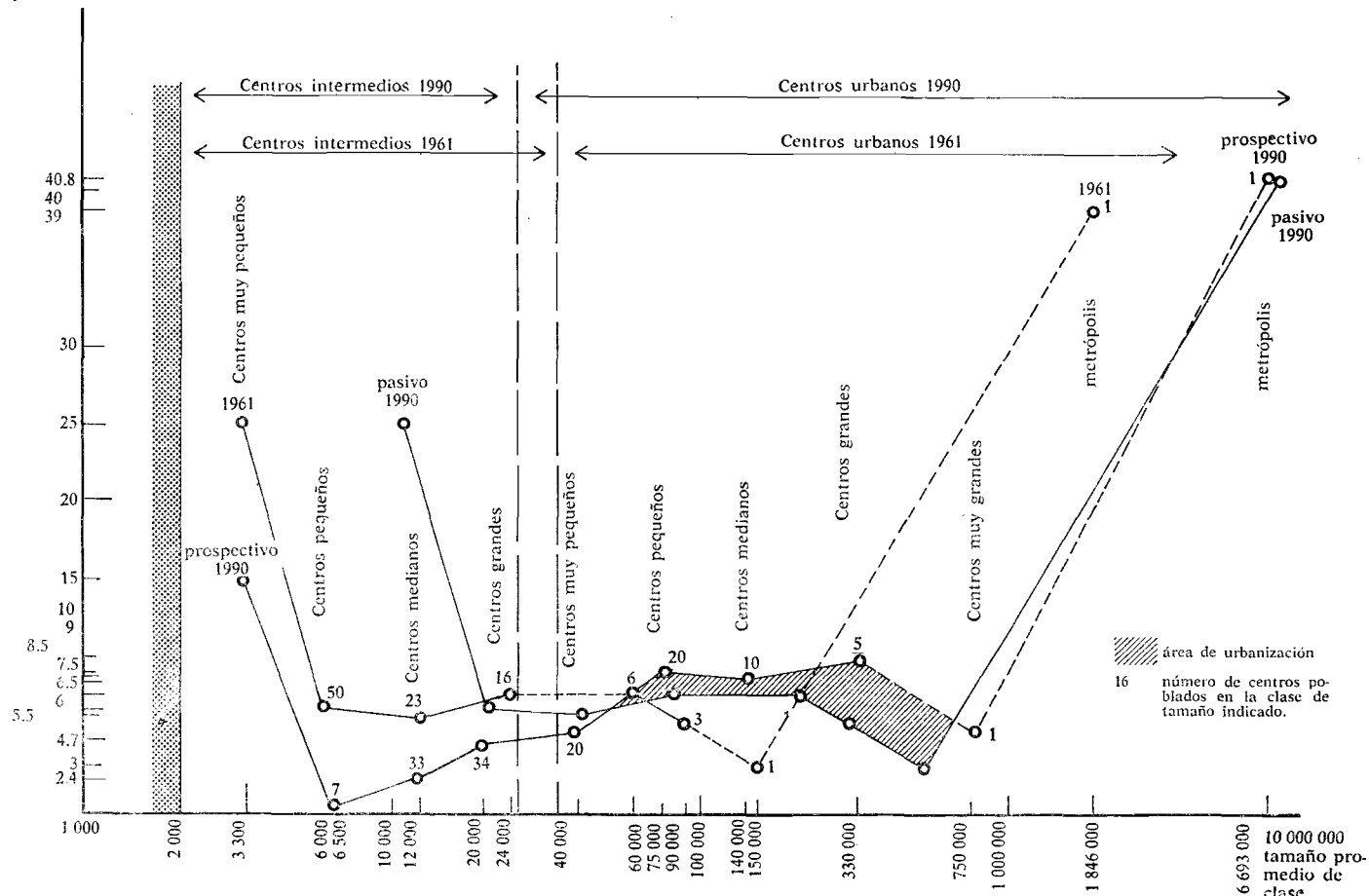
Conociendo las estructuras del país, es posible analizar las modalidades de agrupación de la población urbana por zonas geográficas y zonas de ocupación física, utilizando las mismas clases de tamaño. Se obtienen así las estructuras zonales que figuran en el cuadro 5 del Anexo.

GRÁFICA 2

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1961 Y 1990

Magnitud de los centros poblados, por clases de tamaño

Importancia de la población %



b) *Los desequilibrios resultantes.* Todas las informaciones anteriores sobre las condiciones de ocupación física del territorio, subrayan los grandes desequilibrios que existían en 1961 en el poblamiento del país. Pero como la actividad económica depende del hombre, y de las colectividades que ha formado, es de esperar que existan también grandes desequilibrios socioeconómicos en todo el territorio. Hasta cierto punto, se puede afirmar que existe una relación de causa-efecto entre las condiciones de ocupación física del territorio y los distintos niveles socioeconómicos de su población.

1) *Desequilibrios en el poblamiento del territorio:* Sin entrar en un análisis detallado de los distintos porcentajes de las zonas de ocupación física y de las informaciones contenidas en los cuadros 3 a 5 del Anexo, es interesante destacar los principales desequilibrios que existían, en 1961, en el poblamiento del territorio:

i) El país, en su conjunto, es subpoblado¹¹ y mal poblado, dada la elevada concentración existente en la Lima Metropolitana y los coeficientes de heterogeneidad del resto de la población.

ii) Si bien la población total del país se reparte en forma aproximadamente igual entre la Lima Metropolitana y los tres tipos de zonas de ocupación física, existen grandes diferencias en las condiciones de ocupación de los espacios urbano y rural (relación demográfica de 1 a 2, grado de concentración de 1 a 6 y grado de urbanización de 1 a 3), aún más marcadas entre las subzonas de ocupación.

iii) Las condiciones de ocupación física también son muy dispares en el nivel de las zonas geográficas, siguiendo en cada una de ellas un patrón bien distinto.

iv) Los desequilibrios aparecen netamente en el espacio rural y en el urbano, tipificando los patrones anteriores: en la Costa, gran concentración urbana y rural en zonas de ocupación total relativamente estructuradas. En la Sierra, elevada concentración rural, a pesar de existir notables superficies subocupadas, con un espacio urbano mal estructurado. En la Selva, grandes superficies subocupadas o vacías, con concentraciones débiles de población.

2) *Desequilibrios socioeconómicos en el territorio:* Además de los desequilibrios en el poblamiento del territorio existen también marcadas diferencias en los niveles socioeconómicos de la población de las zonas de ocupación que reflejan las grandes disparidades en sus niveles de desarrollo. El documento de la CEPAL antes mencionado presenta algunas informaciones al respecto para las zonas de ocupación física.¹²

Esa información se resume en el cuadro 6 del Anexo, donde se presentan, para cada tipo de zona de ocupación, los valores de algunos in-

¹¹ Aunque esto no es una novedad, se consideró importante subrayarlo para ligar esta observación con la nueva metodología utilizada.

¹² El diseño de las zonas de ocupación en ese documento no corresponde exactamente al analizado aquí, pero las diferencias son pocas y las conclusiones son válidas, a título de ilustración. El documento de la CEPAL se refiere a los Departamentos y a sus superficies totales, mientras que en nuestro estudio se han desglosado los departamentos de las tres zonas geográficas y se han considerado las superficies aprovechables.

dicadores sociales (mortalidad, camas hospitalarias, niveles de instrucción primaria y secundaria, asistencia escolar) y de otros económicos (producto bruto interno y su estructura sectorial, valor agregado y ocupación industrial, densidad territorial de las vías de comunicación, consumos de energía eléctrica global e industrial).

2. *La estrategia territorial*

Para remediar, en el largo plazo, las disparidades territoriales vigentes y aprovechar mejor todos los recursos naturales y humanos existentes, en beneficio del país y de toda su población, el Perú adoptó una nueva estrategia territorial, como parte de la estrategia del desarrollo nacional a largo plazo, precisada en el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975. Las grandes opciones estratégicas adoptadas y la imagen-objeto fijada para los espacios urbano y rural son las piezas maestras de las nuevas condiciones de ocupación del territorio, deseadas para 1990.

a) *Opciones estratégicas.* Partiendo de la realidad socioeconómica del país, la estrategia nacional, en sus grandes propósitos espaciales de desarrollo, pretende: "Lograr una mejor distribución de la población dentro del espacio económico del país, evitando así las actuales tendencias de concentración creciente en la zona costera, particularmente en el centro metropolitano mediante la formación de polos compensatorios de desarrollo en regiones estratégicas, en torno a una constelación de recursos naturales integrados."¹³ Se espera así un mejor aprovechamiento de los recursos existentes de toda índole, al mismo tiempo que una modificación de las tendencias migratorias hacia la Lima Metropolitana en beneficio de nuevos centros dinámicos, juiciosamente repartidos en el territorio y capaces de generar demanda y excedentes.

El Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975 (primer eslabón temporal de la estrategia de largo plazo), por su parte, ha precisado estos propósitos en su capítulo sobre "Política de acondicionamiento del territorio y del uso de los recursos naturales".¹⁴ En particular, pone interés en la reducción de la población rural, particularmente en la zona de la Sierra, para obtener niveles racionales en la relación hombre-tierra aprovechable y para mejorar las estructuras urbano-rurales, aprovechando y jerarquizando las reales posibilidades que existen en todo el territorio. Para eso, se ha diseñado en el país una serie de "zonas de acción concentrada", en donde, por existir mayor concentración demográfica y buenas posibilidades económicas, se adoptarán políticas específicas de inversiones y prioridades adaptadas a las vocaciones de las distintas zonas y el papel atribuido a cada una de ellas. Para jerarquizar las acciones de desarrollo, se han clasificado estas zonas (que en conjunto com-

¹³ *Estrategia del desarrollo nacional a largo plazo (resumen)*, Presidencia de la República, Lima, noviembre de 1968.

¹⁴ *Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975*, vol. I: *Plan global*, Sistema Nacional de Planificación, Lima, mayo de 1971.

prenden un 80 por ciento de la población y un 30 por ciento de la superficie total) en cuatro categorías: zonas de ventajas comparativas, zonas de alto desarrollo relativo, zonas de saturación demográfica, zonas de frontera económica, además de zona metropolitana y el resto del país. En cada una de estas zonas, el plan define las grandes acciones por emprender en un esquema espacial de interrelaciones.

Es interesante señalar que el diseño de las zonas de ocupación física del territorio es coherente con el diseño estratégico de las zonas de acción concentrada, encontrándose así una justificación *a posteriori*,¹⁵ si fuera necesario, o demostrando la existencia de una cierta relación de causa-efecto entre las dos zonificaciones. Así, las zonas de ventajas comparativas y las de alto desarrollo relativo se corresponden muy bien con las zonas de ocupación total y de ocupación parcial de tipo urbano, que agrupan la mayor cantidad de la población nacional con las estructuras urbano-rurales más equilibradas.

b) *Imagen-objetivo*. Para precisar los objetivos fijados en la estrategia nacional y el primer plan quinquenal, cuantificándolos en términos territoriales, el área de programación regional del Instituto Nacional de Planificación inició el año pasado varios estudios socioeconómicos. El propósito general es definir una imagen-objetivo de los espacios urbano y rural del país para el horizonte 1990,¹⁶ a base de una serie de supuestos demográficos y económicos coherentes, que configuran los cambios fundamentales en la ocupación del espacio en el largo plazo.

Un documento, en vías de publicación y destinado a servir de base y marco general a las discusiones, presentará las primeras proyecciones definiendo detalladamente la imagen-objetivo del espacio rural y del urbano en términos coherentes. En dicho documento se expresa: "El problema de los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico abarca más de 40 variables, y cerca de 35 parámetros, y el tipo de análisis que se ha utilizado corresponde al de un modelo de planificación discrecional, es decir, que no está presentado en fórmulas matemáticas y que va tomando en cuenta los resultados, para ir superando las dificultades, la falta de información, etc. ...el documento es fundamentalmente normativo y voluntarista, en la medida en que se plantea una imagen futura de distribución racional de la población, pero que se cree perfectamente factible si se adoptan las políticas consiguientes y se canalizan los recursos humanos y financieros que se requieren para superar la extrema situación de desequilibrios en la ocupación del espacio económico que caracteriza al país."¹⁷

¹⁵ El diseño de la zona de ocupación física ha sido posterior a la elaboración del plan.

¹⁶ En realidad, todos los documentos se refieren al año 1988, o sea 20 años después de haberse aprobado la estrategia nacional pero la diferencia es mínima y en materia de proyección no tiene importancia.

¹⁷ *Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico* (documento no oficial), Instituto Nacional de Planificación, Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, Lima, octubre de 1970.

En resumen, el modelo empleado para el análisis de la ocupación en el espacio rural ha permitido determinar en todo el territorio, y en el nivel de los departamentos desglosados en sus 3 zonas geográficas, la futura fuerza de trabajo rural considerada óptima y posible de acuerdo con las potencialidades de los recursos existentes y con los principales factores demográficos y económicos.

Luego de haber obtenido la imagen-objetivo del espacio rural, se ha definido la imagen-objetivo del espacio urbano, más compleja por tener que satisfacer los objetivos estratégicos territoriales y absorber los excedentes netos de población rural por redistribuir. Los estudios realizados han permitido: i] determinar, en primera aproximación, la población prospectiva de todos los centros poblados de 2 000 habitantes y más, en el horizonte 1990, ii] analizar los distintos sistemas y subsistemas de ciudades existentes, por promover o crear, tanto en sus componentes propios como en sus relaciones e interrelaciones espaciales, iii] definir los objetivos, estrategias y políticas de desarrollo urbano a largo plazo y presentar las recomendaciones pertinentes, y iv] presentar las bases para adoptar una política nacional de ciudades nuevas que permitan estructurar el espacio urbano de manera racional y funcional, particularmente en las zonas de futura colonización territorial.

B. LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO

Cuando se examinan las condiciones de ocupación física del territorio, en su situación actual y en sus propias tendencias, a la luz de las grandes opciones estratégicas adoptadas, puede verse que, para alcanzar la imagen-objetivo en el largo plazo, el país deberá afrontar, promover en forma planificada y controlar importantes movimientos migratorios. Además, la muy débil estructuración actual de los sistemas de ciudades y el excesivo centralismo limeño conducirán a promover activas y completas políticas urbanas regionales y locales.

1. *Consecuencias de las opciones estratégicas*

Traducir en términos territoriales cuantificados los diversos cambios por promover y sobre todo ligarlos en una dinámica espacial han sido los principales objetivos del documento mencionado del Instituto Nacional de Planificación sobre los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico. No se pretende aquí analizar este documento en forma detallada, sino más bien subrayar sus fundamentos en el marco territorial adoptado.

a] *Las distintas unidades territoriales de análisis.* En el nivel nacional las proyecciones territoriales requieren la adopción previa de unidades territoriales de análisis que pueden constituirse en marcos de referencia

y faciliten las sucesivas coherencias. Cuanto más grande sea el número de unidades elegidas, mejor se definirán en el territorio los cambios por promover. Pero muy rápidamente surgen importantes obstáculos, como la falta de información adecuada y la creciente falta de confiabilidad de los datos existentes. En la práctica, la selección definitiva se podrá lograr después de una serie de ensayos, sin perder de vista los objetivos perseguidos, las posibilidades y las necesarias coherencias territoriales.

En el caso concreto del Perú, se han adoptado varios niveles de análisis. El país constituye el marco general que permitió hacer compatibles los resultados obtenidos en las cinco grandes regiones económicas y de planificación nacional: Norte, Centro, Sur, Oriente y Metropolitana. Estas regiones se han subdividido en sus respectivas zonas geográficas de Costa, Sierra y Selva a fin de tener grandes unidades territoriales suficientemente homogéneas y de diversificación relativa, obteniendo así 11 unidades territoriales mayores de análisis. Además, en cada una de ellas (con excepción de la metropolitana) se han desglosado los espacios urbano y rural.

Para poder precisar aún más la proyección, particularmente en el espacio urbano, y para disponer de una herramienta suplementaria de coherencia con los estudios de las condiciones de ocupación física del territorio, se ha realizado también el estudio de los cambios en el nivel de los departamentos (unidad político-administrativa mayor del país) desglosados en sus respectivas zonas geográficas (42 unidades territoriales aparte de la Lima Metropolitana). Pero se debe tener sumo cuidado en la utilización de estas unidades y en la interpretación de los resultados obtenidos, pues, a pesar de su mayor homogeneidad interna, su tamaño reducido hace que sean poco confiables algunos de los datos básicos utilizados.

b) *Los fundamentos del análisis.* El análisis de los cambios por promover en el espacio se ha fundado en la consideración de las proyecciones de las condiciones de ocupación física del territorio, las opciones estratégicas, particularmente las relativas al espacio rural, y un conjunto de supuestos básicos.

1] *Las proyecciones de población:* A partir de los resultados de los censos de 1940 y 1961, el Instituto Nacional de Planificación ha elaborado proyecciones *según tendencias* de población, para las unidades territoriales adoptadas. El cuadro 8 del Anexo muestra las condiciones globales de ocupación física del territorio en 1961 y 1990. Los cambios entre esas dos fechas demuestran la magnitud de los movimientos migratorios espontáneos y generalizados, y el consiguiente estancamiento, y aun la disminución, de la población en las diversas unidades fuera de la metropolitana.

Paralelamente, se nota el proceso de urbanización y, sobre todo, su similitud en las distintas regiones de planificación, con excepción de la región metropolitana.

La confrontación de estas tendencias con las opciones estratégicas ha suministrado un cierto número de normas para orientar los cambios y su cuantificación.

2] *La imagen-objetivo en el espacio rural*: Merced a un conjunto de estudios, realizados con anterioridad, se disponía de la distribución de la fuerza de trabajo rural deseable en 1990, al nivel de las unidades territoriales menores adoptadas.¹⁸ Esta imagen-objetivo ha sido la piedra angular a partir de la cual se han desarrollado los demás estudios de los cambios por promover.

Independientemente de la necesidad de redistribuir la población rural en el largo plazo, y a pesar de la extensión prevista de la frontera agrícola, la imagen-objetivo conduce todavía a un excedente neto del orden de las 800 000 personas sobre las proyecciones según tendencias de la población rural, y este excedente se tendrá que ubicar en el espacio urbano.

3] *Los supuestos básicos*: La complejidad del análisis, debida a la gran cantidad de variables y parámetros socioeconómicos que se deben tener en cuenta para reflejar mejor la realidad, se ha simplificado mediante la adopción de una serie de supuestos básicos demográficos, económicos y territoriales. Se podría pensar que la utilización de esos supuestos resta validez a los análisis realizados. Sin embargo, no se debe olvidar que el objetivo fundamental consistía en encontrar órdenes de magnitud de los cambios deseables, siempre y cuando éstos fueran perfectamente compatibles entre sí. Además, los supuestos utilizados pueden clasificarse en dos categorías: los adoptados en primera aproximación para orientar los cálculos, y que los estudios de coherencia y de compatibilidad han mejorado o validado, y los básicos, generalmente de orden demográfico, cuya elasticidad es muy baja y que, por ende, necesitan ser conocidos con una relativa precisión. Por último se ha tratado siempre de utilizar, en forma concomitante, varios métodos independientes para verificar la validez de los supuestos, o se ha recurrido a varias fuentes de información para determinarlos.

En el nivel nacional, los principales supuestos básicos fueron: i] considerar el espacio nacional como un universo cerrado, en el cual las migraciones externas no tienen importancia significativa; ii] adoptar las tasas de actividad promedio de las poblaciones total, urbana y rural, excluida la de Lima, y iii] conservar la población nacional proyectada para 1990, a pesar de su elevada tasa de crecimiento vegetativo (necesidad estratégica de poblamiento del país). Para la Lima Metropolitana se ha adoptado fundamentalmente la decisión estratégica de limitar su población en 1990, a un máximo de 30 por ciento de la población nacional, valor ligeramente inferior a las tendencias, y se ha fijado su futura tasa promedio de actividad. En las regiones, se han adoptado, en primera aproximación, las diferentes tasas de actividad, de crecimiento vegetativo y de urbanización que deberían verificarse en 1990.

¹⁸ Esta imagen-objetivo permite equilibrar en todo el territorio la distribución de la población y los recursos agropecuarios potenciales, tomando en cuenta algunos supuestos económicos básicos.

En lo que concierne al espacio urbano, se conservó para 1990 la misma definición que la adoptada en 1961 (2 000 habitantes y más) y, como no se podrá analizar en detalle todos los centros poblados que tenían menos de 5 000 habitantes en 1961, se admitió para calcular su población global en 1990 que ésta debería ser igual a 1/3 de la población rural de la unidad territorial correspondiente. Este último supuesto consiste, en otras palabras, en admitir una relación funcional entre los habitantes rurales y los habitantes de los centros urbanos menores.

2. Metodologías utilizadas

Para poder cumplir las opciones estratégicas adoptadas y atenerse a sus diversas consecuencias mediante adecuadas políticas de "organización espacial del territorio", era imprescindible estudiar: i) las nuevas condiciones de ocupación física del territorio; ii) los movimientos migratorios que deberían realizarse, en las distintas unidades territoriales y entre ellas para satisfacer la imagen así como la naturaleza y magnitudes de estos movimientos deseables en comparación con las tendencias, y iii) los distintos sistemas y subsistemas de ciudades que deberían existir para permitir un funcionamiento económico espacial adecuado, jerarquizando los diferentes centros componentes.

a) *Principios metodológicos.* Para poder entender el modelo aplicado es menester describir previamente las metodologías utilizadas, por lo menos en sus principios.

1) *Los balances demográficos:* Aplicados al nivel de las distintas unidades territoriales de análisis, los balances demográficos permiten calcular las tasas medias anuales de migración neta y cuantificar los movimientos migratorios absolutos. Se basan en las dos ecuaciones fundamentales siguientes:

$$(1) \quad r_i = v_i \pm m_i$$

en la cual r_i es la tasa media anual de crecimiento demográfico de la unidad i en un período determinado, v_i la tasa media anual de crecimiento vegetativo de la misma unidad i en el mismo período y m_i la tasa media anual de migración neta positiva o negativa de la misma unidad en el mismo período.

$$(2) \quad A_i = V_i \pm M_i$$

en la cual, para la misma unidad i y el mismo período determinado, A_i es el aumento absoluto de población, V_i el crecimiento vegetativo absoluto de la población y M_i el número absoluto de migrantes (saldo migratorio neto positivo o negativo).

La metodología consiste en aplicar las dos ecuaciones básicas en todas las unidades de análisis, a partir de las situaciones 1940 y 1961 (cen-

sos de población) y en función de la imagen final de ocupación deseada para el largo plazo o de las tendencias pasivas. En estos dos casos, se pueden calcular las distintas tasas r_i y, adoptando las tasas v_i , se obtienen las tasas m_i . Por aplicación de estas tasas a las poblaciones se pueden calcular las variaciones absolutas de población (A_i , V_i y M_i); un estudio de coherencia y compatibilización, en el nivel nacional, permite rectificar los datos por aproximaciones sucesivas, en la hipótesis de que el saldo migratorio neto del país sea nulo.

2] *Las tasas hiperbólicas de urbanización*: Los estudios de los fenómenos globales de urbanización demuestran que los grados de urbanización de un territorio, o de sus distintas unidades territoriales, siguen una ley de variación en el tiempo, cuya forma general es única y que se define perfectamente por dos parámetros básicos: "el gradiente de urbanización, o su equivalente la tasa hiperbólica de urbanización", que caracteriza el dinamismo del fenómeno, y la "época crítica de urbanización, o su equivalente el coeficiente de urbanización al origen", que constituye la condición inicial del fenómeno. Dos observaciones solamente permiten definir sin ambigüedad estos parámetros característicos y, de ahí, calcular en cualquiera época los coeficientes y los grados de urbanización mediante las fórmulas siguientes:

$$(1) \quad C_u(t) = C_u(0) (1 + \rho)^t$$

$$(2) \quad U = \frac{C_u}{1 + C_u}$$

en las cuales, para la unidad territorial considerada, t es la variable tiempo, ρ la tasa hiperbólica de urbanización, C_u el coeficiente de urbanización o relación entre la población urbana y la rural, y U el grado de urbanización o relación entre la población urbana y la total.

Además, existe entre las tasas anuales de crecimiento demográfico de los espacios urbano y rural (r_u y r_r) y la tasa hiperbólica de urbanización (ρ) la relación fundamental siguiente:

$$(3) \quad r_u = r_r + \rho$$

que permite ligar los dos espacios en su dinámica.

3] *Los sistemas de ciudades*: El estudio normativo de los diferentes sistemas y subsistemas de ciudades se ha basado en: i] los resultados obtenidos por aplicación de las dos metodologías anteriores que han suministrado el valor de la población urbana de cada una de las unidades territoriales de análisis, ii] el estudio normativo de todos los centros poblados que tenían 5 000 habitantes y más en 1961 (para la Selva se adoptó el límite de 4 000 habitantes, más acorde con la realidad actual) y iii] los estudios existentes sobre algunas ciudades, las posibilidades de incorporación de nuevas tierras, especialmente en la Selva, y las pers-

pectivas urbanas de desarrollo consecuentes con los planes de mediano y largo plazo ya aprobados por el gobierno.

A partir de todos los centros urbanos de 4 000 o 5 000 habitantes y más, clasificados según su tamaño normativo respectivo y su dinámica propia de crecimiento, localizados en el territorio y analizados en cuanto a sus funciones espaciales actuales, se han diseñado 10 sistemas de ciudades normativas (algunos divididos en subsistemas) tomando en cuenta: i] los factores naturales, las infraestructuras básicas existentes o previstas y los principales movimientos de bienes y servicios, ii] los estudios regionales ejecutados en nivel nacional y regional y iii] los criterios de coherencia espacial (finalidad, funcionamiento estructural, relaciones urbano-rurales e interrelaciones espaciales).

En cada sistema y subsistema se ha podido clasificar así los centros urbanos en distintos órdenes de jerarquía urbana, válidos y coherentes para todo el espacio urbano nacional, que conformarían la imagen-objetivo para el horizonte 1990.

b] *El modelo*. El análisis de la dinámica de la población 1961/1990 se hizo aplicando la metodología de los balances demográficos de un modelo general, que luego fue perfeccionado mediante un modelo auxiliar basado en las tasas hiperbólicas de urbanización. El esquema del modelo general figura en la gráfica 3 y el del modelo auxiliar en la gráfica 4 adjuntas.

1] *Principio del modelo general*: Basado en las matrices de las unidades territoriales de análisis, el modelo parte de una triple serie de "datos básicos": i] los impuestos (fuerza de trabajo rural 1988, censos 1940 y 1961); ii] los datos e hipótesis fundamentales (peso demográfico de Lima, fuerza urbana de trabajo del país, proyección pasiva 1988 de la población); y iii] las hipótesis de primera aproximación (tasas de actividad, relaciones urbano-rurales, tasas de crecimiento vegetativo), que el modelo permite ajustar por aproximaciones sucesivas.

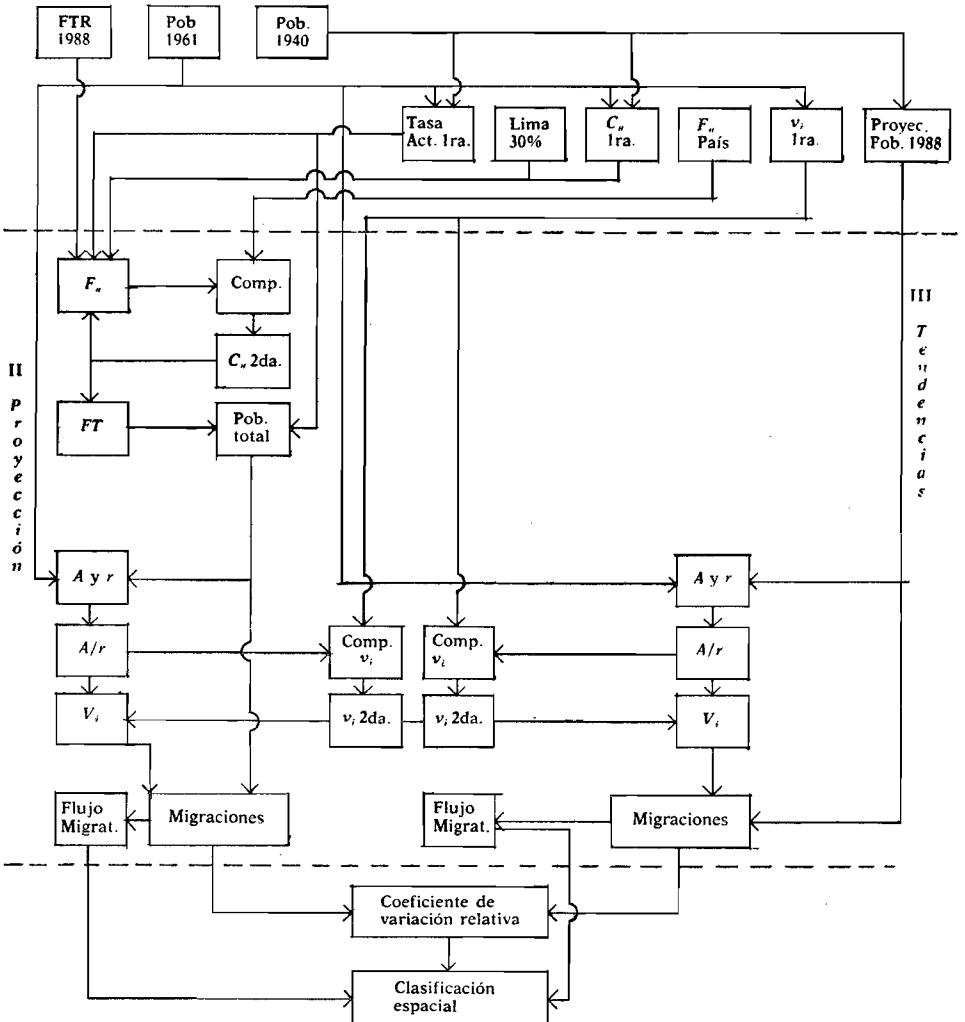
A partir de estos datos básicos, el modelo se desarrolla en dos sentidos paralelos: i] tendencia y ii] proyección, cuya comparación final conduce a la clasificación de las distintas unidades territoriales según la naturaleza y magnitud de sus movimientos migratorios.

GRÁFICA 3
PERÚ: LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN
DEL ESPACIO ECONÓMICO

Esquema metodológico para el estudio de las migraciones

A. ESQUEMA

I. Datos básicos



IV. Comparación

B. NOMENCLATURA DE LA GRÁFICA

I. *Datos básicos*

FTR 1988	Fuerza de trabajo rural, 1988
Pob. 1961	Censo de población, 1961
Pob. 1940	Censo de población, 1940
Tasa Act. 1ra.	Tasa de actividad, primera aproximación
Lima 30%	Relación: población Lima/país
C_u 1ra.	Relación: población urbana/población rural, primera aproximación
v_i 1ra.	Tasa de crecimiento vegetativo, primera aproximación
Proyec. Pob. 1988	Proyección de la población, 1988
F_u País	Fuerza de trabajo urbana del país

II. *Proyección*

F_u	Fuerza de trabajo urbana
FT	Fuerza de trabajo total
A y r	Aumento absoluto de población 1961-88 y tasa de crecimiento demográfico
A/r	Relación: aumento absoluto de población 1961-88 y tasa de crecimiento demográfico
V_i	Aumento vegetativo de la población en valor absoluto para el período 1961-88
Comp.	Compatibilización
C_u 2da.	Coficiente de población urbana/población rural, segunda aproximación
Flujo migrat.	Flujo migratorio

III. *Tendencias*

Igual que los anteriores

GRÁFICA 4

PERÚ : LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO ECONÓMICO

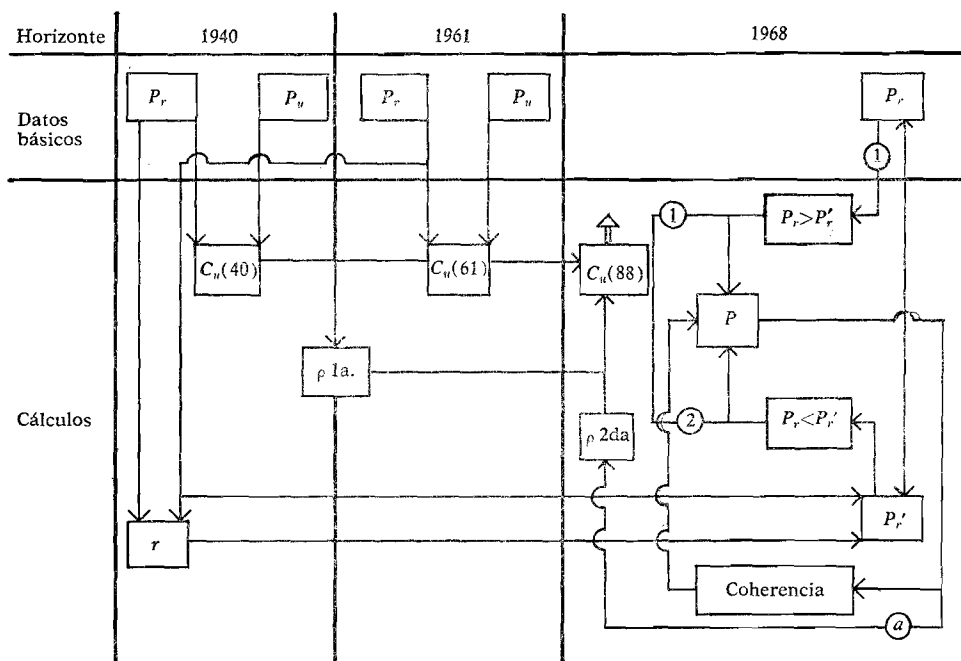
Esquema metodológico auxiliar

Este esquema metodológico auxiliar completa el esquema de la gráfica 3 y modifica el modelo en lo que se refiere al cálculo de los coeficientes de urbanización C_u (1ra. y 2da.).

1] Notaciones

- P_r población rural real, o normativa
- P_u población urbana
- C_u coeficiente de urbanización
- r tasa de crecimiento demográfico rural
- ρ tasa hiperbólica de urbanización (1a. y 2a. aproximación)
- P_r' población rural según tendencias
- ⇒ aplicación al modelo general en el lugar del "C_u 2da".

2] Modelo



— Los signos $>$ y $<$ significan que hubo comparaciones de los valores P_r y P_r' , aplicando los cálculos alternativos 1 o 2 según el resultado.

— La letra a se explica en el texto.

En su aplicación práctica, el modelo sigue los pasos siguientes: i) determinación de las migraciones (tasas y valores absolutos) para la imagen proyectada, con los pasos intermedios F_u , FT , población total, A y r , compatibilidad, C_u , rectificaciones eventuales, A/r , compatibilidad v_i , V_i y migraciones; ii) determinación de las migraciones (tasas y valores absolutos) según tendencias, con los pasos intermedios: A y r , A/r , compatibilidad v_i , V_i y migraciones; iii) comparación de las migraciones según imagen normativa y tendencias para caracterizar los procesos migratorios prospectivos en cada unidad territorial y clasificarlos.

Es muy importante señalar las distintas "reacciones" que existen en este modelo y que actúan sobre los supuestos que habrán de corregirse por aproximaciones sucesivas, mediante los estudios de coherencia y compatibilidad.

2) *Principio del modelo auxiliar*: Este modelo (gráfica 4) permite remplazar por cálculos de proyección más rigurosos las estimaciones de los diversos coeficientes de urbanización C_u , hechos en forma subjetiva en la aplicación del modelo general.

A partir de las situaciones 1940 y 1960, se calculan el coeficiente prospectivo de urbanización y la población rural según tendencias para el año 1988. A esta altura, los estudios de coherencia en el nivel nacional han demostrado la necesidad de adoptar nuevos supuestos, para proseguir la aplicación del modelo, de acuerdo con las estructuras urbano-rurales por promover. El primer supuesto deriva de la comparación de los valores normativos y pasivos de la población rural 1988: cuando la población normativa ha sido superior a la pasiva (efecto de colonización o disminución de las migraciones pasivas), se calculó la población urbana normativa a partir de la rural normativa, conservando así sin modificaciones el fenómeno de urbanización observado; pero en caso contrario (redistribución de la población por aumento de las migraciones rurales), se calculó la población urbana normativa con la población rural pasiva, mejorando así en forma implícita el coeficiente de urbanización y , por ende, las estructuras urbano-rurales de la unidad territorial. El segundo supuesto se refiere a las unidades territoriales que poseían una tasa negativa de urbanización 1940-60, y consistió en calcular la población urbana normativa con el coeficiente de urbanización observado en 1940 (recuperación de la situación perdida).

El cálculo de las poblaciones urbanas normativas según el modelo auxiliar permite aplicar, después de haber efectuado la coherencia nacional, los coeficientes definitivos de urbanización al modelo general y según la aplicación de este último (camino a del modelo auxiliar). Además, la aplicación del modelo auxiliar en las 42 unidades territoriales de análisis de las condiciones de ocupación física permitió obtener una mejor visión de los cambios futuros en el espacio urbano, por interesar unidades más homogéneas.

3. Los resultados

Tal como se suponía, las opciones estratégicas adoptadas conducen, en el largo plazo, a una modificación completa de los patrones vigentes en la distribución territorial de la población, a grandes migraciones de todo tipo y a una nueva repartición de los flujos migratorios, internos y externos, a las distintas regiones. También se introducen grandes cambios en las características de crecimiento de los centros urbanos y en su estructuración espacial en sistemas de ciudades. De ahí la necesidad de prever, en el futuro, un conjunto de nuevas políticas que permitan orientar adecuadamente estas migraciones y promover la debida organización espacial del territorio.

a] *Los futuros cambios en la condición de ocupación física del territorio (1990)* [véase *mapa 2*]. Una vez conocidas las poblaciones prospectivas de las distintas unidades territoriales de análisis, para el horizonte 1990, en los espacios urbano y rural, se puede aplicar la metodología señalada, para conocer las futuras condiciones de ocupación física del territorio. El cuadro 9 del anexo indica los valores normativos de las futuras poblaciones y el cuadro 10 entrega los valores de los indicadores de ocupación, que permiten clasificar las distintas unidades territoriales en las cinco zonas de ocupación física, mediante la gráfica 5. La comparación de estas nuevas condiciones con las vigentes en 1961 permite conocer los cambios deseables en el largo plazo.

1] *Nuevas condiciones de ocupación física del territorio*: En síntesis las nuevas condiciones globales y estructurales de ocupación física del territorio son las siguientes:

i] La Lima Metropolitana concentrará el 28 por ciento de la población total del país y un poco más del 40 por ciento de la población urbana nacional.

ii] Los porcentajes de la población de las tres zonas geográficas, con respecto al país, presentarán en números redondos:

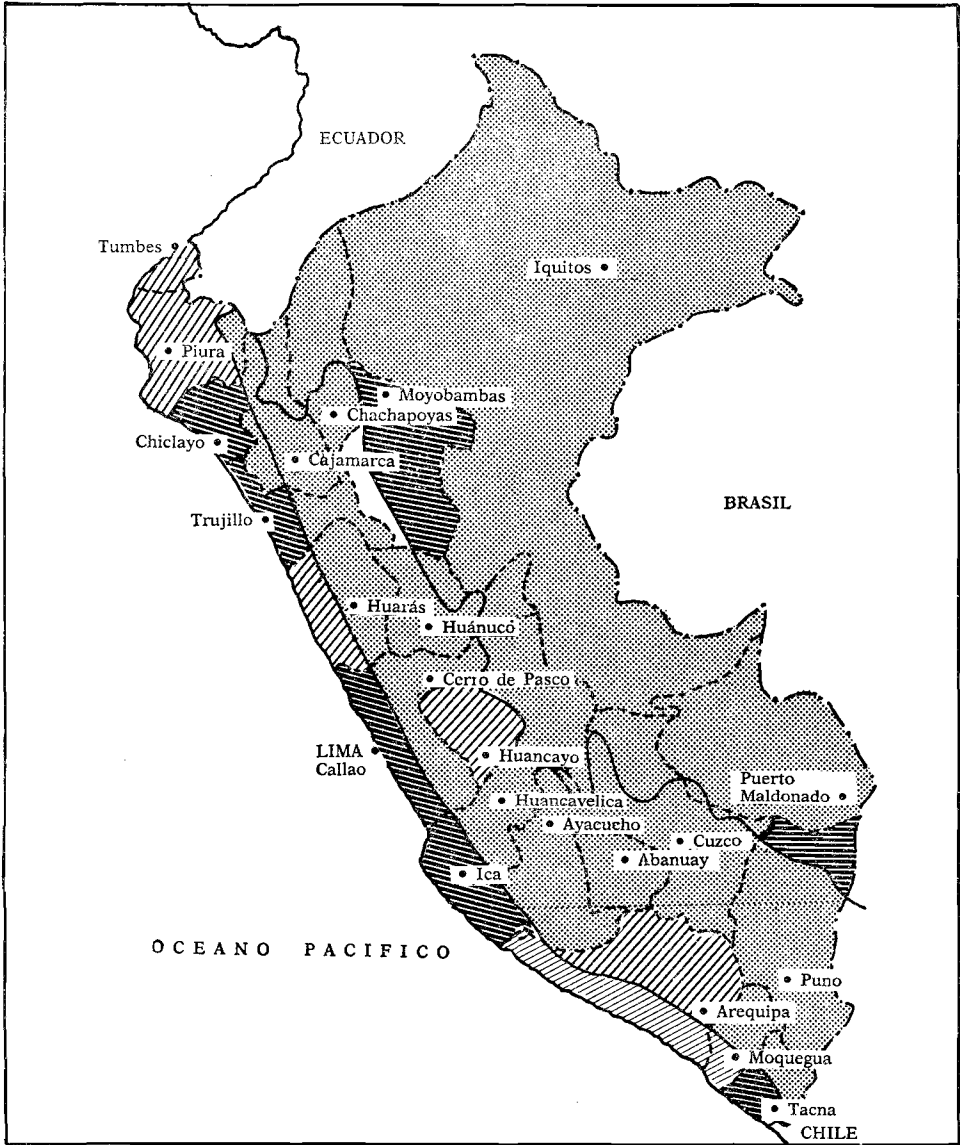
<i>Con respecto al país</i>	<i>Costa</i>	<i>Sierra</i>	<i>Selva</i>
Población total con Lima	52	28	20
sin Lima	24		
Población urbana con Lima	65	21	14
sin Lima	24		
Población rural	22	45	33

iii] Los indicadores de ocupación física para el país, sin tomar en cuenta a Lima, serían:

- grado de heterogeneidad del espacio urbano = 0.45
- grado de heterogeneidad del espacio rural = 0.61
- coeficiente urbano-rural de heterogeneidad = 1.75


MAPA 2


PERÚ: ZONAS DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1990




Las zonas de ocupación representan los grados relativos de concentración territorial de la población urbana y rural


 Ocupación total


 Ocupación parcial, tipo urbano


 Ocupación parcial, tipo rural


 Sub-ocupación parcial

 Varios

 Límite de departamento

 Límite costa-sierra-selva

 Límite internacional

 Capital de departamento

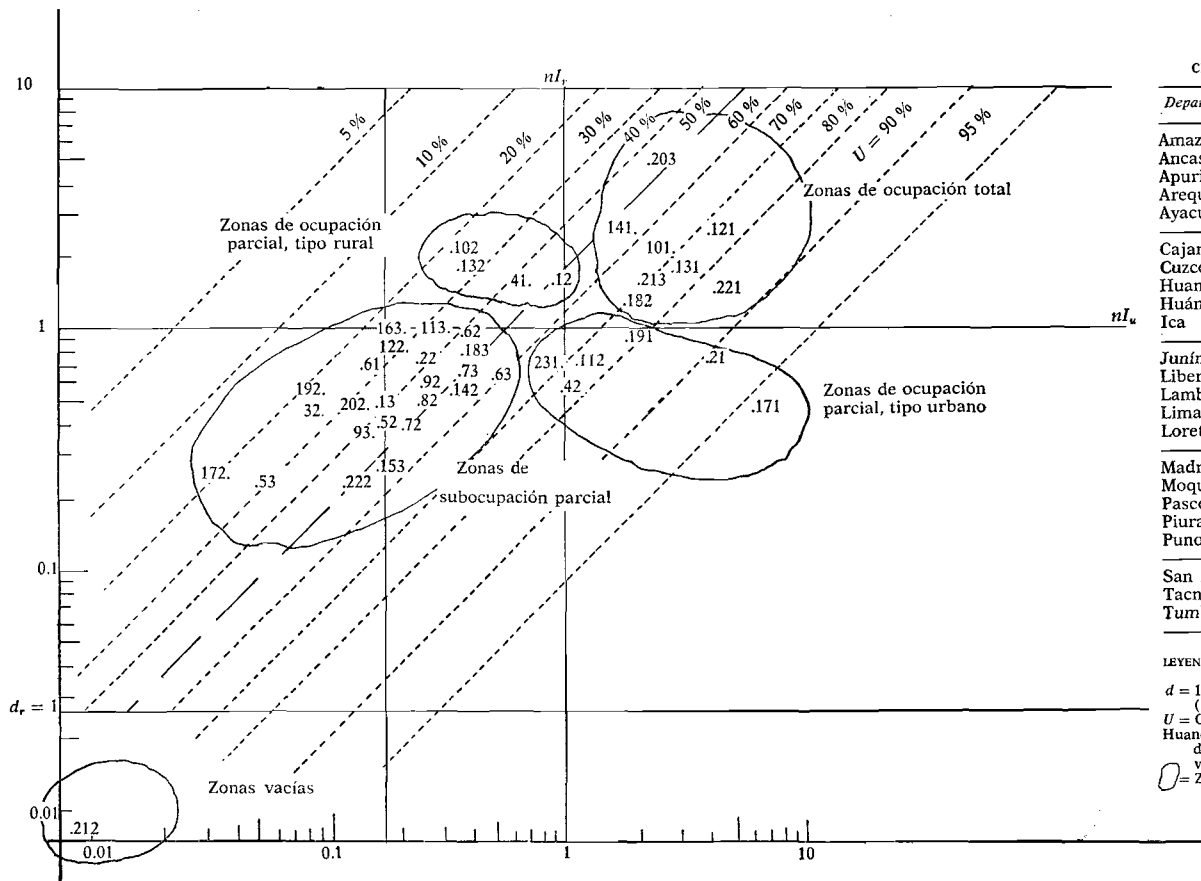
ESCALA APROXIMADA: 1:10 000 000

FUENTE: En base al *Atlas histórico, geográfico y de paisajes peruanos*, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1971, y de la *Geografía general del Perú* de C. Peñaherrera del Águila, Lima, 1969.

GRÁFICA 5

PERÚ : CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO : 1990

Clasificación de las unidades territoriales en zonas de ocupación física



CLAVES DE LOS DEPARTAMENTOS

Departamentos	Costa	Sierra	Selva
Amazonas	—	12	13
Ancash	21	22	—
Apurímac	—	32	—
Arequipa	41	42	—
Ayacucho	—	52	53
Cajamarca	61	62	63
Cuzco	—	72	73
Huancavelica	—	82	—
Huánuco	—	92	93
Ica	101	102	—
Junín	—	112	113
Libertad	121	122	—
Lambayeque	131	132	—
Lima	141	142	—
Loreto	—	—	153
Madre de Dios	—	—	163
Moquegua	171	172	—
Pasco	—	182	183
Piura	191	192	—
Puno	—	202	203
San Martín	—	212	213
Tacna	221	222	—
Tumbes	231	—	—

LEYENDA:

- $d = 1$ habitante/km² (densidad rural)
- $U =$ Grado de urbanización
- Huancavelica costa: zona costera del departamento de Huancavelica
- = Zonas de ocupación física

iv] Los porcentajes de las tres zonas de ocupación física, y de sus respectivas subzonas, con respecto al país, aparecerán en números redondos.

Porcentajes	Zonas de ocupación total	Zonas de ocupación parcial		Zonas de subocupación
		tipo urbano	tipo rural	Parcial total (vacías)
Superficie útil	6	12	15	82
	/85	/	/	/100 despreciable /
Población urbana (excl. Lima)	32	33	9	35
	/91	/	/	/100 0 /
Grado relativo de concentración urbana (excl. Lima)	0.49	0.40	0.06	0.11
	/	/	/	/ 0.11 0 /
Población rural	19	17	28	64
	/72	/	/	/100 0 /
Grado relativo de concentración rural	0.43	0.27	0.17	0.30
	/	/	/	/ 0.30 0 /
Población total (incl. Lima 28 % del país)	18	19	14	35
	/86	/	/	/100 0 /
Grado promedio de urbanización (%) y valores externos (excl. Lima)	70	75	45	40
	/43—85/	/70—95/	/24—50/	/24—55/ —

Cabe aclarar que en este cuadro los porcentajes de las subzonas se expresan con respecto a la zona correspondiente y que los grados relativos de concentración corresponden a la suma de los indicadores de ocupación física.

v] Los porcentajes de las zonas y subzonas de ocupación física en cada una de las tres zonas geográficas, en 1990, figuran en el cuadro 11 del Anexo, siguiendo los criterios adoptados en el cuadro anterior de resultados nacionales.

La tipificación de las condiciones globales, en cada zona de ocupación física, se realizó con los criterios adoptados para las condiciones 1961 y presentará los caracteres siguientes en 1990:

i] El cuadro 12 del Anexo indica las densidades territoriales en el espacio rural, que agrupa la población en centros de menos de 2 000 habitantes.

ii] Para el país, la estructura nacional de los centros poblados del espacio urbano será la siguiente :

PERÚ : MODALIDADES DE AGRUPACIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA EN EL PAÍS, 1990

Categorías de centros (grupos y clases por tamaño)	Tamaños extremos	Características estructurales			
		Número por clase	Tamaño promedio ^a	Población por clase ^b	Porcentaje
1) <i>Intermedios</i> (2 000-24 000)					
muy pequeños	2 000- 4 600	desconocido	3 300 ^c	2 508 000 ^d	15
pequeños	5 000- 8 000	7	6 500	44 000	0.3
medianos	9 500- 15 000	33	12 000	396 000	2.4
grandes	16 000- 24 000	34	20 000	680 000	4.3
2) <i>Urbanos</i> (28 000-750 000)					
muy pequeños	28 000- 50 000	20	40 000	797 000	5
pequeños	55 000-100 000	20	75 000	1 400 000	8.5
medianos	110 000-190 000	10	140 000	1 430 000	9
grandes	240 000-400 000	5	330 000	1 620 000	10
muy grandes	750 000	1	750 000	750 000	4.5
3) <i>Metropolitano</i> (Lima — Callao)					
	6 693 000	1	6 693 000	6 693 000	41
Totales		131 de 5 000 y más		16 318 000	100

^a Calculado por división de la población de la clase por el número de centros de la clase, y luego redondeado.

^b Calculado a partir de los tamaños y números de los centros previstos en cada clase.

^c Aproximadamente corresponde a la mediana de la clase.

^d Calculado por diferencia entre la población urbana del país y la de los centros de 5 000 y más habitantes.

La gráfica 2 muestra estas estructuras nacionales.

iii] Las modalidades de agrupación de la población urbana por zonas geográficas y zonas de ocupación física, utilizando las mismas clases de tamaño, figuran en el cuadro 13 del Anexo y merecen las mismas observaciones que las indicadas en el punto ii].

2] *Los cambios futuros*: Si se comparan las condiciones globales de ocupación física del territorio y sus caracteres específicos, vigentes en 1961, y las previstas para 1990,¹⁹ se notan los grandes cambios que habrá

¹⁹ Para 1961, véanse los tres cuadros que aparecen arriba en la Sección I.A: "Los desequilibrios socioeconómicos en el territorio", los cuadros 3, 4 y 5 del Anexo y las gráficas 1 y 2. Para 1990, véanse los cuadros incluidos en la presente sección II.C: "Los resultados", los cuadros 11, 12 y 13 del Anexo y las gráficas.

que promover en todo el espacio nacional para satisfacer las opciones estratégicas adoptadas.

En síntesis, estos cambios son:

i) Si bien la población de la Lima Metropolitana aumenta su importancia, con respecto a la población total del país, en un 50 por ciento (fenómeno de metropolización que no se puede parar rápidamente), ésta no sobrepasa el 30 por ciento fijado, y más aún, su importancia en el espacio urbano prácticamente no se modifica.

ii) En el nivel de las tres zonas geográficas, se mejoran notablemente las estructuras urbano-rurales, en particular en la Sierra (descongestión demográfica) y en la Selva (colonización).

iii) En el nivel del país, los cambios son menos sensibles, salvo para el coeficiente urbano-rural de heterogeneidad que traduce las mejoras en las estructuras urbano-rurales. La heterogeneidad en los espacios urbano y rural no se puede corregir en medida amplia por razones naturales (potencialidades de las tierras) y demográficas (subpoblación).

iv) Se observan notables cambios y mejores estructuras en las zonas de ocupación física del territorio y de las zonas geográficas.

v) La gráfica 2, que refleja las modalidades nacionales de agrupación de la población en el espacio urbano, indica también las mejoras previstas, pero deja entrever todavía algunos desequilibrios que los próximos estudios deberán corregir.

En la gráfica se ha diseñado, a título ilustrativo, la curva de las estructuras pasivas, en la hipótesis de un crecimiento demográfico parejo de todos los centros poblados (crecimiento del país) y se han indicado los tamaños de las localidades para las cuales se prevé una agudización del fenómeno de urbanización (zonas rayadas).

b) *Las migraciones y los flujos migratorios.* La aplicación del modelo general a las distintas regiones permite cuantificar las migraciones 1961-1990 en cada una de ellas y, mediante una serie de supuestos, determinar los posibles flujos migratorios. La comparación de los resultados de la imagen normativa y de la imagen según tendencias da una idea de la magnitud y diversidad de estos fenómenos.

1) *Migraciones 1961-90:* El cuadro 14 del anexo indica los saldos migratorios netos en los espacios urbano y rural de las distintas regiones, según las tendencias y según las proyecciones. Naturalmente, el saldo migratorio nacional neto es nulo (hipótesis fundamental del modelo), pero la magnitud de los movimientos migratorios es grande, pues el saldo neto representa 19 por ciento del aumento vegetativo (o demográfico) del país, en el largo plazo, según las tendencias y 23 por ciento según las proyecciones, en números redondos. Eso significa que en el país, durante el largo plazo, una persona de cada cuatro se desplazará o deberá ser desplazada.²⁰ Además, se ve que las opciones estratégicas han reforzado

²⁰ En realidad, los movimientos serán aún más importantes si se toman en cuenta las migraciones intrarregionales entre espacios urbano y rural.

las tendencias migratorias, pero que las migraciones están orientadas hacia una mejor ocupación física del territorio (colonización de la Selva en detrimento beneficioso de la Costa y sobre todo de la Sierra).

Es interesante comparar la magnitud de las migraciones según tendencias y proyecciones. Los coeficientes regionales de variación relativa porcentual de las migraciones $\left(\frac{\text{proyección-tendencia}}{\text{tendencia}} \right)$ son los siguientes :

Regiones geográficas	Regiones de planificación				
	Norte	Centro (salvo Lima)	Lima	Sur	Oriente
Costa	Urbano	— 8	+ 220	— 33	—2 800 ^a
	Rural	+ 40	+ 24	—	— 330 ^a
	Urbano	— 33	+ 160		— 80
Sierra	Rural	+ 260	+ 70		+ 14
	Urbano	+ 550	+ 370		+1 200
Selva	Rural	—1 500 ^a	— 600 ^a		—1 200 ^a
					+ 15

^a Unidad donde se invierte el sentido migratorio pasivo.

2] *Flujos migratorios 1961-90*: Si bien era interesante disponer de una visión territorial de las migraciones (localización y magnitud), lo era aún más conocer los posibles flujos migratorios espaciales, intra e interregionales. Para eso se tuvo que formular una serie de supuestos que permiten efectuar las debidas compensaciones migratorias. Es evidente que los flujos obtenidos dependerán en gran medida de los supuestos, pero no hay que olvidar que se trata de una perspectiva que las políticas por promover deberán satisfacer.

Los supuestos adoptados tienden esencialmente a minimizar los costos de traslado de los migrantes y los problemas socioeconómicos planteados (en particular los problemas psicosociales), y son :

i] En primer lugar, satisfacción de la demanda del espacio urbano de una región a partir de los emigrantes rurales de la misma.

ii] Luego, satisfacción de la demanda del espacio urbano de una región no satisfecha por la primera norma, con migrantes de origen preferentemente urbano.

iii] Reducción máxima de las distancias de migración interregional. Las gráficas 6 y 7 resumen la magnitud de las migraciones y muestran los flujos migratorios en todo el espacio nacional, según tendencias y según proyecciones. Su examen comparativo no necesita comentarios y demuestra, en síntesis, los grandes cambios por promover en el largo plazo.

c] *El futuro espacio urbano de 1990* [véase mapa 3]. Estará estructurado conforme a diez sistemas de ciudades, tres de ellos divididos a su vez en subsistemas definidos por características naturales y funcionales. En relación con la actual (1970) situación del espacio urbano nacional, los sistemas propuestos para 1990 implicarán más que una duplicación de la población urbana y considerables cambios de localización y en la estructura de centros.

Cada sistema y subsistema contendrá a su vez un número de centros urbanos clasificados según una jerarquía de rango y tamaño. Además de Lima (polo nacional) y Arequipa (subpolo nacional) se han identificado centros de cinco órdenes distintos, conforme al cuadro siguiente.

PERÚ: JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES
(NÚMERO DE CENTROS SEGÚN LOS SISTEMAS POR ÓRDENES)

1 polo nacional = Lima Metropolitana (6 700 000 habitantes)

1 subpolo nacional = Arequipa (750 000 habitantes)

Sistemas regionales	Órdenes de los centros urbanos				
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
<i>Tamaños extremos de los centros (miles de habitantes)</i>	400-240	190-80	70-28	24-5	5-2
Piura	1	3	2	10	30
Chiclayo	1	—	3	15	55
Selvático Norte	—	2	5	5	50
Trujillo-Chimbote	2	—	6	11	70
Lima	—	4	9	12	140
Ica	1	2	1	2	35
Huancayo	1	—	5	6	75
Arequipa	—	4	3	12	230
Pucallpa	—	1	—	1	15
Iquitos	—	1	—	—	25
País	6	17	34	74	725

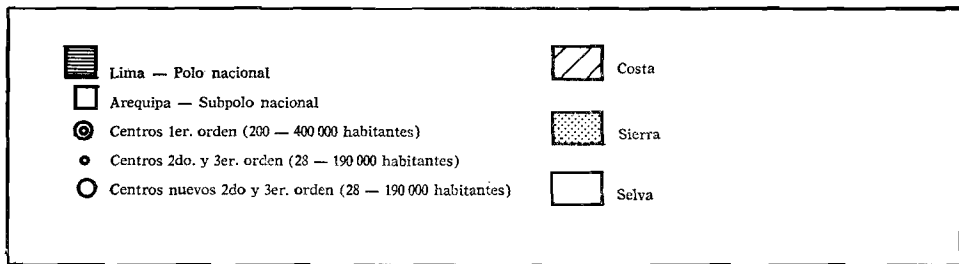
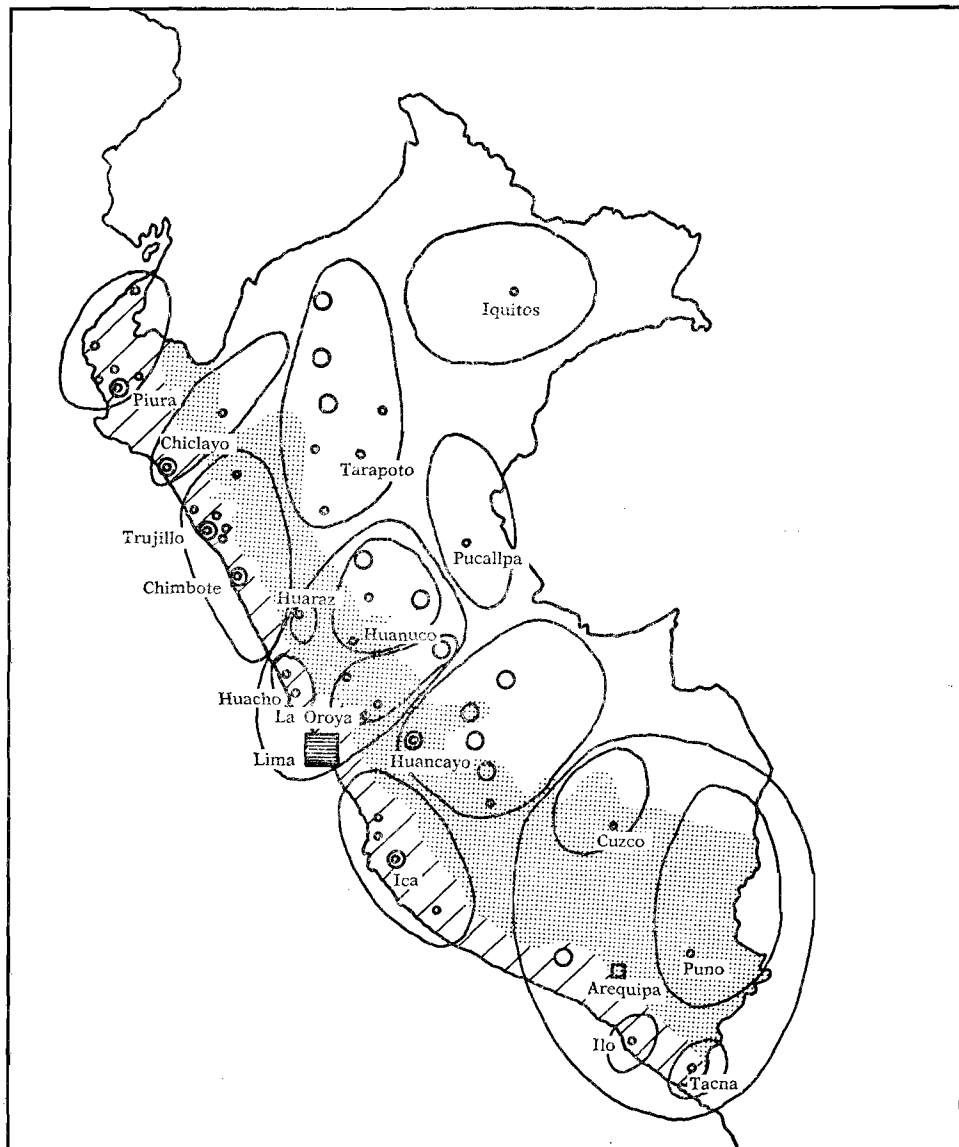
FUENTE: Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1972.

En el caso de la Lima Metropolitana, se propone disminuir notablemente su actual tasa de crecimiento, lográndose así afectar la creciente importancia actual de la metrópoli, que tendería a aumentar de no adoptarse políticas restrictivas. Para Arequipa, elevada al nivel de "subpolo" nacional, se prevé un crecimiento demográfico extraordinario y un correspondiente incremento de su área de influencia.

Los centros urbanos de *primer orden* son el principal resultado de la propuesta normativa de subcentralizar la futura población urbana a es-

MAPA 3

PERÚ: SISTEMAS DE CIUDADES PROPUESTOS PARA 1990



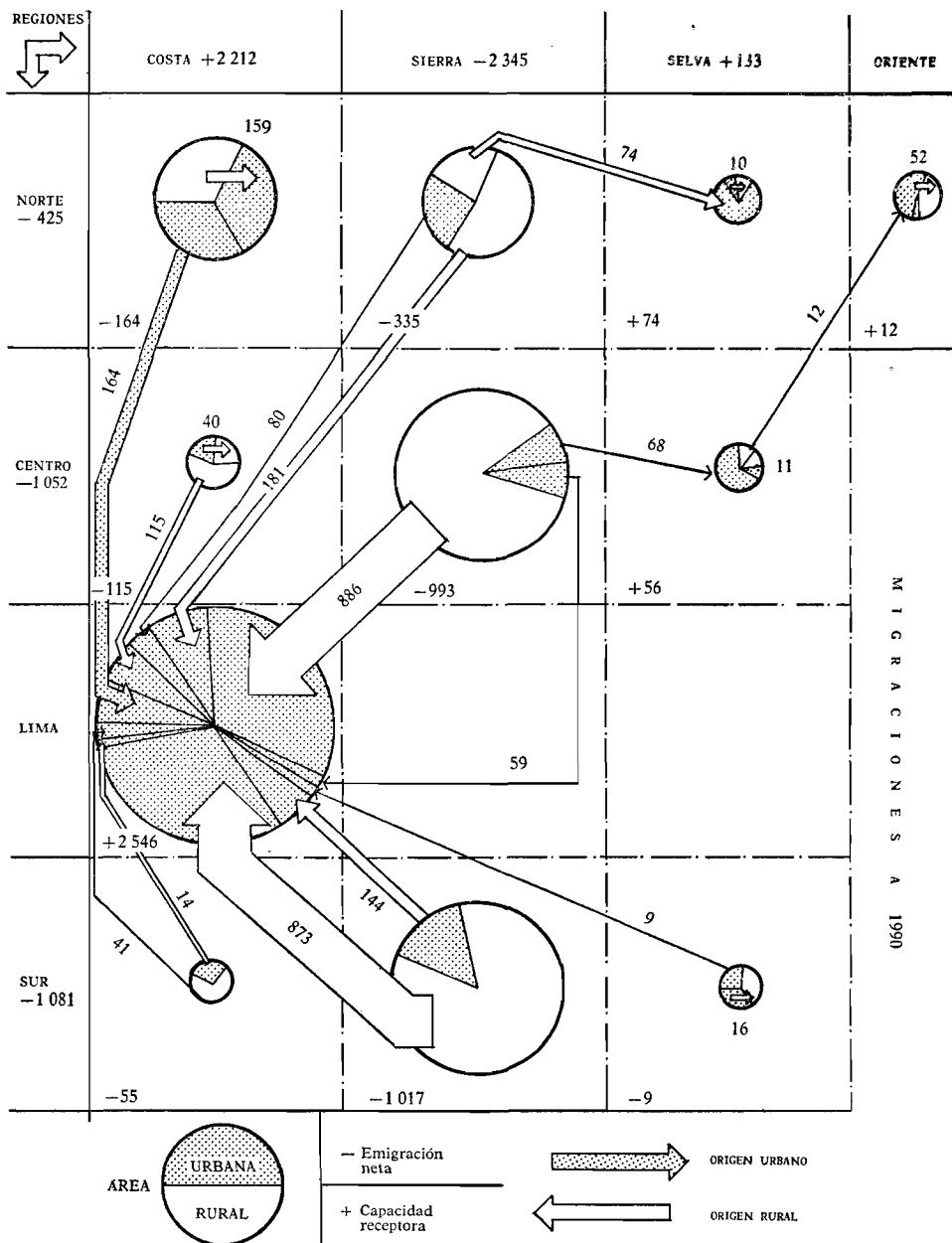
ESCALA APROXIMADA: 1:10 000 000.

FUENTE: A base del *Atlas histórico, geográfico y de paisajes peruanos*, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1971.

GRÁFICA 6

PERÚ: LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Migraciones y flujos migratorios por regiones, según tendencias 1961-90 (Miles de habitantes)

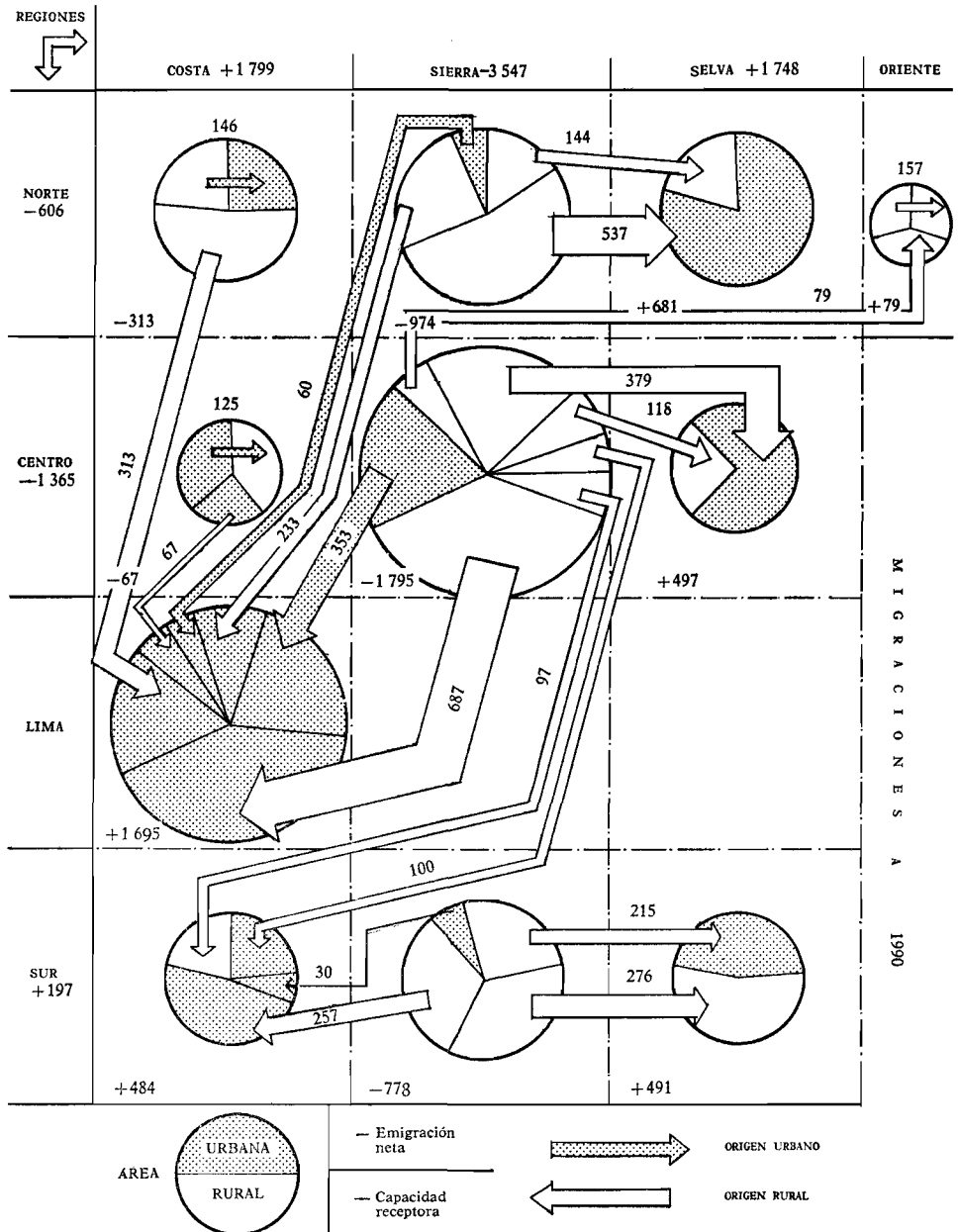


FUENTE: *Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico*, Instituto Nacional de Planificación y Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, Lima, octubre de 1970, documento no oficial.

GRÁFICA 7

PERÚ: LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Migraciones y flujos migratorios por regiones, según proyección 1961-90 (Miles de habitantes)



FUENTE: *Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico*, Instituto Nacional de Planificación y Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, Lima, octubre de 1970, documento no oficial.

cala nacional. Se constituirán así seis centros "compensatorios" lo suficientemente desarrollados como para ofrecer, con respecto a Lima, una real alternativa de vida urbana.

La población total de los centros de *segundo y tercer orden* experimentará, en términos relativos, un leve aumento en comparación con la población de centros de orden equivalente en la actual (1970) estructura nacional de centros. Sin embargo, el aumento en el número de estos centros en el período 1961-90 será considerable.

A su vez, la población de centros de *cuarto y quinto orden* experimentará, en términos relativos, una disminución en comparación con la de centros de orden semejante considerados en la actual jerarquía urbana. Otra vez, el número de estos centros aumentará apreciablemente, con una más homogénea distribución de la población urbana de centros menores. Aumentará el número de centros menores de *quinto orden* para asegurar la redistribución de la población nacional en los centros de orden menor. Los sistemas urbanos propuestos incluirán también una gran población localizada en centros nuevos.

El propuesto número y tamaño de estos centros significará un gran aumento demográfico y considerables modificaciones estructurales con respecto a las características que existirán en 1990 según las tendencias actuales. En efecto, la población urbana de los distintos órdenes de centros y su importancia relativa según la imagen normativa y según las tendencias serían las siguientes:

PERÚ: ESTRUCTURA URBANA SEGÚN ÓRDENES, 1990
(A partir de la población por ciudades)

Orden de los centros	Población normativa		Población según tendencias	
	Habitantes	% ^a	Habitantes	% ^a
Polo nacional (Lima Metropolitana)	6 700 000	—	7 700 000	—
Subpolo nacional (Arequipa)	750 000	8	330 000	4
1º	1 820 000	19	1 630 000	21
2º y 3º	3 579 000	37	2 104 000	27
4º	1 117 000	11	1 444 000	19
5º	2 468 000	25	2 192 000	29
País menos Lima Metropolitana	9 734 000 ^b	100	7 700 000	100

^a Con respecto a la población urbana nacional menos Lima Metropolitana, en números redondos.

^b Este total difiere ligeramente de los anteriormente indicados por haberse redondeado las cifras.

Se ve en este cuadro que la población urbana nacional normativa, con excepción de la Lima Metropolitana, aumentaría notablemente con respecto a las tendencias (26 por ciento), mientras que la de Lima Metropolitana se reduciría en 13 por ciento. En cuanto a las estructuras por órdenes, se notan las modificaciones aportadas por la imagen normativa.

C. FUTURAS ESTRATEGIAS REGIONALES

A partir de las anteriores propuestas, y conforme a la imagen normativa 1990, se elaboraron estrategias regionales preliminares de desarrollo que tratan principalmente los aspectos de las migraciones rurales-urbanas y el desarrollo urbano a escala nacional.

1. *Estrategia para las migraciones*

Es evidente que los grandes cambios por promover en la ocupación física del territorio requerirán la adopción de políticas específicas para orientar y controlar las migraciones, cuidadosamente planificadas e instrumentadas, ya que los resultados anteriores las permiten jerarquizar y precisar a grandes rasgos.

El modelo general utilizado (véase gráfica 3) conduce en definitiva a la siguiente clasificación espacial del país, basada en la naturaleza de las migraciones y de los flujos migratorios previstos.

i] Áreas receptoras de población según tendencias, que se subdividen en:

- áreas donde los flujos migratorios tradicionales deben disminuir
- áreas donde los flujos migratorios tradicionales se deben intensificar

ii] Áreas emisoras de población según tendencias, que se subdividen en:

- áreas donde el sentido tradicional de los flujos migratorios se debe invertir
- áreas donde los flujos migratorios tradicionales se deben disminuir
- áreas donde los flujos migratorios tradicionales se deben intensificar.

Si se toman en cuenta las variaciones relativas de los flujos migratorios según tendencias y proyecciones y la magnitud demográfica de las distintas regiones en el marco de la clasificación anterior, se puede jerarquizar las regiones en función de la complejidad de las políticas por promover y de los grados de urgencia de su aplicación en el largo plazo. Por orden decreciente de la magnitud de los problemas migratorios por afrontar, las áreas se clasifican así:

i] áreas emisoras de población según tendencias, cuyos flujos migratorios tradicionales se deben invertir para convertir las áreas en re-

ceptoras: áreas receptoras; áreas receptoras de población según tendencias, cuyos flujos inmigratorios tradicionales se deben frenar;

ii) áreas receptoras de población según tendencias, cuyos flujos inmigratorios tradicionales se deben aumentar;

iii) áreas emisoras de población según tendencias, cuyos flujos emigratorios tradicionales se deben aumentar o frenar.

Las políticas por promover son estudiadas detenidamente por el Instituto Nacional de Planificación, tanto en la perspectiva del largo plazo como para el plazo mediano. Son políticas muy complejas que deberán no solamente interesar a los movimientos migratorios, sino también promover la integración de los migrantes en sus nuevos ambientes y la satisfacción de sus legítimas necesidades y aspiraciones.

2. Estrategias para el desarrollo urbano

a) *Lima Metropolitana*. En el área metropolitana Lima-Callao, donde actualmente habita el 22 por ciento de la población total y el 41 por ciento de la población urbana del país, deberán promoverse estrategias de desarrollo que tiendan a modificar el excesivo centralismo actual mediante políticas de subcentralización, creando una región de influencia metropolitana más homogénea. Esto se podrá realizar en varios niveles: el inmediato urbano a lo largo de la Costa y de las principales vías de penetración de la Sierra y, en el nivel de los subsistemas de ciudades definidos, en aquellos más cercanos de Huacho y la Oroya, además de Huaraz y Huanuco. A esta escala podrán establecerse políticas de subcentralización de las instituciones gubernamentales, industrias secundarias y terciarias y servicios urbanos, así como mediante el control del uso del suelo para las zonas de viviendas, servicios y equipamiento sociales. Podrá establecerse así una diferenciación Costa-Sierra integrada. Simultáneamente y en forma selectiva, se deberá promover el desarrollo y las actividades terciarias que requieren una máxima centralización dentro de la capital. Ello permitirá desarrollar y reestructurar las áreas centrales de Lima, actualmente desarrolladas en forma débil y heterogénea.

Las políticas de subcentralización permitirán controlar mejor los costos de asentamiento de la población metropolitana y simultáneamente atender a las crecientes necesidades de la actual población urbana, que se encuentra ya en el límite de los recursos existentes en materia de agua potable y demás infraestructura urbana. Esta situación apremiante naturalmente se vio agravada por las ingentes migraciones de la población rural (pueblos jóvenes), aún no plenamente integrada social y físicamente a las funciones urbanas metropolitanas.

b) *Arequipa*. El desarrollo de Arequipa se logrará mediante una extraordinaria inmigración, diversificando la base industrial y ocupacional general, para asegurar así en el más corto plazo posible la creación de un centro con funciones múltiples en los niveles regional, nacional e inter-

nacional. Su extenso sistema urbano se dividirá en 4 subsistemas, generados a su vez por centros urbanos grandes y relativamente aislados.

c] *Centros de primer orden.* Estos centros, verdaderas cabezas regionales, se planificarán con el fin de sustituir, para la población correspondiente a su sistema, las funciones urbanas que actualmente cumple Lima en el marco nacional. Deberán ofrecer una plena diversificación de servicios y equipamientos especializados, sirviendo tanto a su población urbana residente como a la de los centros subordinados y a la población rural vinculada a ellos. Dentro del sistema, la infraestructura básica deberá desarrollarse intentando satisfacer a las economías de escala, dado el ya considerable tamaño de los centros y el grado de sus tasas de crecimiento urbano. Una amplia independencia administrativa respecto de la ciudad capital asegurará el pleno desarrollo de los centros de primer orden.

d] *Centros de segundo y tercer orden.* Para satisfacer las necesidades más especializadas de esta población urbana, habrá que integrarla en el funcionamiento de los centros de orden superior a través de medidas administrativas y de la provisión de una adecuada infraestructura regional que, dentro del sistema, vincule a los centros de distinto orden. Su integración con los centros de primer orden será particularmente importante para la vigencia de los respectivos sistemas de ciudades. Asimismo, estos centros deberán satisfacer necesidades urbanas generales para las poblaciones de centros de orden inferior y para la población rural correspondiente. Convendrá, de existir varios centros de estos órdenes dentro de un mismo sistema, definir para cada uno funciones particulares complementarias. Casos geográficamente aislados (Huanuco, Cuzco, Iquitos, Ayacucho, Jaén) podrán asumir, por esta razón, funciones equivalentes a las de centros de orden mayor para así compensar su aislamiento geográfico.

e] *Centros de cuarto y quinto orden.* En estos casos será necesario asegurar la plena provisión de servicios y equipamiento mínimo para satisfacer las necesidades inmediatas de la población urbana residente y las de la población rural en las respectivas áreas de influencia. Las características urbanas particulares se podrán definir conforme a las condiciones socioeconómicas de las respectivas poblaciones residentes y poblaciones rurales contiguas.

f] *Estratificación y diferenciación funcional.* Dentro de cada sistema, y de acuerdo con las posibilidades de intercomunicación dentro de los diversos centros, podrá promoverse una estratificación regular de funciones urbanas con carácter complementario en los diversos centros. Esto se podrá lograr mediante la diversificación de la industria, los servicios sociales y la infraestructura. Esa estrategia bien podrá emplearse por ejemplo en los sistemas Piura e Ica. Por otro lado se podrá promover dentro de los sistemas de consolidación de diferencias funcionales exis-

tentes entre los diversos centros, para lograr la producción de servicios especializados correspondientes a un orden urbano superior, jerarquizado cuantitativa y cualitativamente. Esta estrategia alternativa se aplicará, por ejemplo, a los sistemas Arequipa y Huancayo. Entre los varios sistemas urbanos deberán a su vez promoverse ciertas relaciones funcionales entre los centros cabeza de sistema. En este marco, las relaciones de centros primarios con Lima se deberán estudiar con particular cuidado para no permitir la primacía incontrolada de la metrópoli.

g] *Extensión funcional por regiones.* Considerando la estricta diferenciación geográfica del país, se podrá propiciar, dentro de algunos sistemas, una extensión funcional que permita integrar dos y hasta tres regiones geográficas distintas. Ello permitirá ampliar el desarrollo económico de los sistemas a base de una mayor diversificación en la explotación de recursos naturales, o bien iniciar etapas de desarrollo en zonas poco conocidas (la Selva) a partir de centros urbanos cercanos y firmemente establecidos. Estos procesos generalmente se podrán llevar a cabo de oeste a este, a partir ya de la Costa hacia la Sierra o desde la Sierra hasta la Selva. Como vehículos de tales estrategias habría que establecer vías de comunicación transversales a la diferenciación longitudinal geográfica del país. Estas propuestas se podrán aplicar en los sistemas Chiclayo y Huancayo.

h] *Centros geográficamente aislados.* En cuanto a los sistemas con centros geográficamente aislados (Cuzco, Iquitos y Pucallpa) habría que aplicar políticas compensatorias, promoviendo un desarrollo de nivel superior al justificado por su población y base económica. Los agudos problemas sociales y la escasa movilidad física de la población urbana residente bien podrán justificar subsidios especiales tendientes a lograr un mayor desarrollo económico y social. Habrá que intentar la conciliación de posibles conflictos entre requerimientos de corto y largo plazo y necesidades sociales y la potencialidad de crecimiento económico.

i] *Diversificación urbana.* Considerando la rica diversificación histórica, geográfica y ecológica de varias de las ciudades mayores, el desarrollo se podrá promover tendiendo a maximizar las particulares características de los centros, con miras a la provisión de productos de servicios especializados a escala nacional e internacional.

j] *Pueblos jóvenes.* La gran proporción y el reciente crecimiento de poblaciones urbanas no integradas (pueblos jóvenes), fruto de voluminosas inmigraciones rurales-urbanas, han creado problemas particulares que afectarán la viabilidad de la propuesta redistribución de la población nacional. Deberá por ello promoverse la integración funcional de las poblaciones jóvenes existentes con las áreas urbanas establecidas, con el auxilio de servicios sociales e infraestructura proporcionados tanto por la acción estatal como a través de programas de ayuda propia coordinada. Simultáneamente, deberán proveerse alternativas de empleo con-

veniente y accesibles a las posibilidades ocupacionales y a la movilidad de la población joven económicamente activa.

Habrá que controlar también el uso de la tierra urbana con el objeto de reducir las posibilidades de nuevas inmigraciones incontroladas de poblaciones rurales, así como las diversas fases de los movimientos urbanos internos correspondientes al proceso total de asentamiento urbano.

Estas medidas deberán promoverse sin perjudicar las crecientes necesidades de la población urbana estable y las relaciones funcionales existentes entre los centros urbanos y sus zonas rurales correspondientes. Se atenderán así los problemas pertinentes a nuevos niveles de producción y control sobre el uso de la tierra, dentro de nuevas escalas urbano-regionales. Las poblaciones jóvenes inmigrantes han afectado en particular a los mayores centros industriales de la costa. Lima, a su vez, ofrece un caso especial dada la magnitud del fenómeno, ya que actualmente pertenece a la categoría de población joven más del 25 por ciento de su población total.

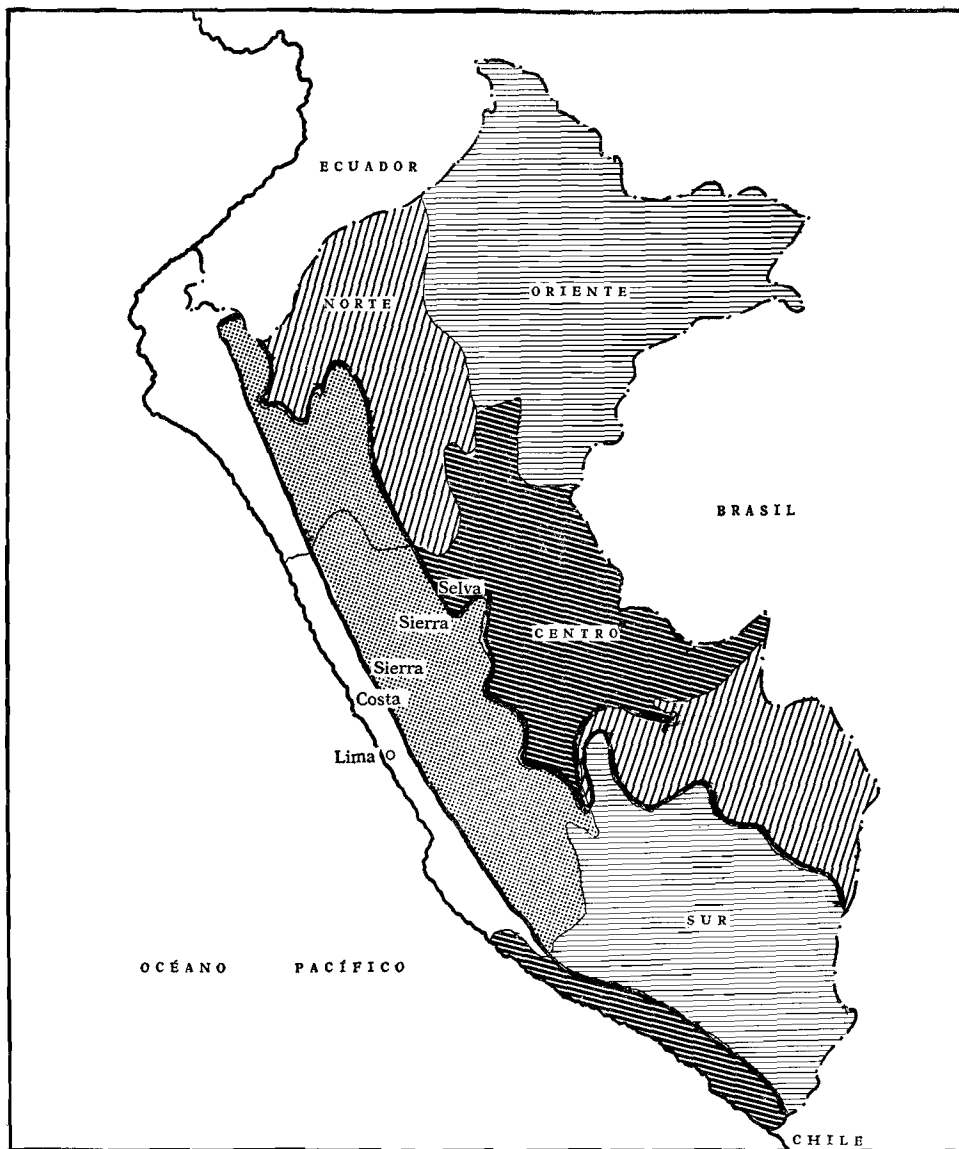
k] *Centros nuevos.* Los estudios de las relaciones urbano-rurales han conducido, dentro de los respectivos sistemas de ciudades, a elaborar propuestas para la creación de unos veinte centros nuevos. La población total de éstos, para el horizonte 1990, sumará unas 890 000 personas, es decir, el 4 por ciento de la población total nacional en esa fecha y casi el 10 por ciento de la población urbana, exceptuando la Lima Metropolitana. El tamaño de estos centros variará entre 10 000 y 150 000 habitantes. Han sido varias las razones para la creación de estos centros, entre ellas la de servir de base de servicios para la población rural relativamente dispersa. Los centros serán así agentes del desarrollo rural y de la incorporación de nuevas tierras. Además, estos asentamientos fueron propuestos con el fin de ejercer el control de zonas de fronteras.

La creación de centros nuevos también deberá considerarse como una oportunidad para promover una muy necesaria modernización urbana institucional en varios órdenes de la vida urbana, como son los administrativos, comerciales, sociales, industriales, fiscales y financieros. Además de ofrecer asiento para nuevas poblaciones podrán ser agentes de cambio y experimentación para la vida urbana y económica dentro de un marco nacional. Podrán así promoverse nuevas políticas de uso de suelos, control del desarrollo, propiedad de la tierra, planificación y programación del crecimiento urbano y nuevas relaciones entre los sectores públicos y privados. Ello demandará un esfuerzo considerable del gobierno central y la aplicación sostenida de políticas de desarrollo. Finalmente, los nuevos centros ofrecerán una oportunidad para controlar los actuales procesos migratorios rurales-urbanos y sus graves consecuencias. Así se podrán integrar mejor las políticas regionales de desarrollo en sus aspectos económicos y sociales. La colonización de la Selva, por ejemplo, dependerá principalmente de la creación de estos centros.

La base económica ocupacional será el aspecto fundamental de los nuevos asentamientos, y la relación entre los empleos básicos y los auxi-

MAPA 4

PERÚ: TIPIFICACIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO (1970-1990)



Sistemas de políticas urbanas	Sin cambio notable	Por reforzar	Por reestructurar con centros nuevos
Vigilancia			
Promoción mediana			
Promoción fuerte			

- Límite Costa, Sierra, Selva
- - - Límite internacional
- Límite de regiones
- Capital del país

ESCALA APROXIMADA: 1:10 000 000.

FUENTE: Atlas histórico, geográfico y de paisajes peruanos, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1971.

liares que generarán el mantenimiento y crecimiento de la población y su base económica se deberá programar para facilitar cambios en la estructura del empleo conforme a las sucesivas etapas del crecimiento de estos centros.

La heterogeneidad en la estructura del empleo, posiblemente necesaria en los períodos iniciales del crecimiento de algunos centros, no deberá necesariamente aceptarse como meta final. Por el contrario, deberá promoverse un equilibrio en la estructura del empleo en términos de diversificación y proporciones relativas para las fases más tardías del crecimiento urbano. Ello será más factible dentro de un marco "subregional" y conforme a los respectivos sistemas de ciudades normativos. La diversificación de empleos permitirá promover para los centros nuevos ya una futura autosuficiencia funcional considerable, ya su integración dentro de un esquema funcional en relación con centros urbanos existentes. Por otro lado, podrá promoverse como meta el logro de una ocupación plena para los centros nuevos y ello implicará una integración de la estructura de empleo propuesta y las características sociales de la población (inmigrantes) de los asentamientos.

Dentro del marco del sistema de ciudades (o marco "subregional") los anteriores factores condicionarán, al lado de particulares factores de localización, el ulterior grado de autonomía de cada nuevo centro. Así, podrán ser dependientes de centros existentes, totalmente autosuficientes, o bien centros de servicios y crecimiento regional para poblaciones urbano-rurales externas que se hallan en su esfera de influencia. En todo caso, convendría planificar para el crecimiento continuo de los nuevos centros y su eventual integración funcional dentro de los respectivos sistemas urbanos.

1] *Jerarquización de la política de desarrollo urbano.* Con el objeto de jerarquizar en el tiempo y en el espacio las políticas de desarrollo urbano esbozadas, se han clasificado los diez espacios urbanos de análisis (regiones económicas y naturales) según i] el carácter general de las políticas por aplicar, medido por la magnitud de la discrepancia relativa existente entre la población urbana normativa y la pasiva, y ii] la necesidad de introducir cambios en la estructuración actual de los sistemas de ciudades para lograr la imagen-objetivo.

Los resultados han permitido clasificar las políticas en 3 grandes tipos: i] política de vigilancia, que corresponde a los espacios donde la evolución según tendencias corresponde a la imagen normativa; ii] promoción mediana, y iii] promoción fuerte. Ambos tipos de promoción requieren políticas de crecimiento del espacio urbano. Por otra parte, las características estructurales de los sistemas actuales de ciudades y de los sistemas propuestos permitió clasificar los espacios en otros tres grandes tipos, según los cambios: i] sin cambio notable, ii] por reforzar y iii] por reestructurar con centros nuevos. La combinación de estas dos clasificaciones condujo a elaborar el mapa 4 que jerarquiza el espacio urbano nacional.

CUADRO 1

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1961

Superficie útil y poblaciones urbana y rural de las unidades territoriales

Departamentos	Costa			Sierra			Selva		
	Superficie (km ²) ^a	Población (miles)		Superficie (km ²) ^a	Población (miles)		Superficie (km ²) ^a	Población (miles)	
		Urbana ^b	Rural ^b		Urbana ^b	Rural ^b		Urbana ^b	Rural ^b
Amazonas	—	—	—	995	31.0	34.4	2 895	14.8	38.2
Ancash	1 854	80.0	45.8	12 151	113.4	343.4	—	—	—
Apurímac	—	—	—	10 252	57.1	231.1	—	—	—
Arequipa	4 461	43.9	42.7	13 110	206.9	95.5	—	—	—
Ayacucho	—	—	—	16 667	103.5	296.3	1 575	0.4	10.6
Cajamarca	1 135	5.7	39.6	8 991	92.5	544.7	2 176	13.1	51.4
Cuzco	—	—	—	18 340	185.5	356.2	2 712	12.8	57.5
Huancavélica ^c	—	—	—	8 367	57.7	245.1	—	—	—
Huánuco	—	—	—	6 501	57.5	223.5	6 592	12.2	35.7
Ica	2 805	137.2	113.8	177	0.4	4.5	—	—	—

Departamentos	Costa			Sierra			Selva		
	Superficie (km ²) ^a	Población (miles)		Superficie (km ²) ^a	Población (miles)		Superficie (km ²) ^a	Población (miles)	
		Urbana ^b	Rural ^b		Urbana ^b	Rural ^b		Urbana ^b	Rural ^b
Junín	—	—	—	9 294	246.5	217.8	6 210	9.3	47.6
Libertad	2 731	198.7	104.7	6 847	44.3	234.4	—	—	—
Lambayeque	3 931	211.1	118.3	181	0.5	12.6	—	—	—
Luna ^d	2 751	119.1	134.3	7 506	54.4	90.9	—	—	—
Loreto	—	—	—	—	—	—	90 887	130.1	207.0
Madre de Dios	—	—	—	—	—	—	16 465	3.8	11.1
Moquegua	337	16.3	2.8	3 262	8.3	24.2	—	—	—
Pasco	—	—	—	836	44.9	70.8	3 100	4.2	18.5
Piura	6 462	289.3	257.4	3 528	8.4	113.8	—	—	—
Puno	—	—	—	26 366	120.5	546.6	211	3.6	15.5
San Martín	—	—	—	810	—	—	4 741	95.8	66.0
Tacna	659	32.7	11.3	2 382	13.2	8.8	—	—	—
Tumbes	1 746	33.8	22.0	—	—	—	—	—	—
País ^d	28 872	1 167.8	892.7	156 563	1 446.5	3 694.6	137 554	300.1	559.1

FUENTES: Para las superficies útiles: *Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico*, Instituto Nacional de Planificación, Lima, octubre de 1970.

Para las poblaciones: Oficina Nacional de Estadística y Censos.

^a Cifras redondeadas al km².

^b Cifras redondeadas en centenas.

^c Por ser insignificantes, los datos referentes a la Costa y a la Selva se agruparon con los de la Sierra.

^d Excluyendo la Lima Metropolitana, o sea las provincias de Lima y Callao.

CUADRO 2

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1961

Valores de los indicadores semejantes de ocupación urbana y rural de las unidades territoriales^a

Departamentos	Costa		Sierra		Selva	
	$n I_u^b$	$n I_r^b$	$n I_u$	$n I_r$	$n I_u$	$n I_r$
Amazonas	—	—	1.8	1.4	0.3	0.55
Ancash	2.5	1.0	0.55	1.1	—	—
Apurímac	—	—	0.33	0.9	—	—
Arequipa	0.6	0.37	0.95	0.3	—	—
Ayacucho	—	—	0.37	0.7	0.02	0.28
Cajamarca	0.3	1.0	0.6	2.4	0.35	0.95
Cuzco	—	—	0.6	0.8	0.28	0.85
Huancavélica	—	—	0.4	1.2	—	—
Huánuco	—	—	0.5	1.4	0.11	0.22
Ica	2.8	1.6	0.13	1.0	—	—
Junín	—	—	1.6	0.95	0.09	0.3
Libertad	4.3	1.5	0.37	1.4	—	—
Lambayeque	3.3	1.6	0.17	2.8	—	—
Luna	2.5	2.0	0.43	0.5	—	—
Loreto	—	—	—	—	0.08	0.09
Madre de Dios	—	—	—	—	0.01	0.03
Moquegua	2.8	0.33	0.15	0.3	—	—
Pasco	—	—	3.3	3.3	0.08	0.24
Piura	2.6	1.6	0.14	1.3	—	—
Puno	—	—	0.28	0.85	1.0	3.0
San Martín	—	—	0.0	0.0	1.2	0.55
Tacna	3.0	0.7	0.33	0.15	—	—
Tumbes	1.1	0.5	—	—	—	—
<i>Total^c</i>	<i>25.80</i>	<i>12.20</i>	<i>13.00</i>	<i>22.75</i>	<i>3.52</i>	<i>7.06</i>

^a Calculados según la metodología expuesta en el texto y a partir de los datos del cuadro 1. Los valores han sido redondeados al 5%.

^b $n I_u$ es el indicador semejante para el espacio urbano y $n I_r$ es el del espacio rural; $n = 42$ unidades territoriales de análisis.

^c La suma de los totales por espacio no es 42 debido a las otras redondeadas.

CUADRO 3

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1961

Porcentajes de las zonas de ocupación física de las zonas geográficas^a

(números redondos)

Porcentajes	Zonas de ocupación total	Zonas de ocupación parcial		Zonas de subocupación	
		Tipo urbano	Tipo rural	Parcial	Total (vacías)
I-Costa					
Superficie útil	76	13		16	
		70	30	100	0
Población urbana (excluyendo a Lima) ^b	89	7.5		3.5	
		93.5	6.5	100	0
Grado relativo de concentración urbana (excluyendo a Lima) ^c	0.420	0.165	0.007	0.016	—
		8.5		4.5	
Población rural ^b	87	47	53	100	0
		0.037	0.025	0.010	—
Grado relativo de concentración rural ^c	0.220	4		2	
		72	28	100	0
Población total (incluyendo a Lima, 47 % de la zona) ^b	47	55	13	56	—
		47-65	60-85	—	—
Grado promedio de urbanización (%) y valores extremos (excluyendo a Lima)		70	13	56	—

II-Sierra

Superficie útil	7	37		56	
		22	78	99	1
Población urbana ^b	22	41		37	
		35	65	100	0
Grado relativo de concentración urbana ^c	0.160	0.020	0.070	0.060	—
Población rural ^b	9	50		41	
		5	95	100	0
Grado relativo de concentración rural ^c	0.130	0.007	0.305	0.100	—
Población total ^b	13	47		40	
		13	87	100	0
Grado promedio de urbanización (%) y valores extremos	50	70	18	26	—
	40-55	—	4-25	18-60	—

Porcentajes	Zonas de ocupación total	Zonas de ocupación parcial		Zonas de subocupación	
		Tipo urbano	Tipo rural	Parcial	Total (vacías)
III-Selva					
Superficie útil	Despreciable	5		95	
		70	30	87	13
Población urbana ^b	1	37		62	
		88	12	98	2
Grado relativo de concentración urbana ^c	0.020	0.030	0.008	0.024	Despreciable
Población rural ^b	3	22		75	
		57	43	97	3
Grado relativo de concentración rural ^c	0.070	0.013	0.023	0.060	Despreciable
Población total ^b	2	26		72	
		72	28	98	2
Grado promedio de urbanización (%) y valores extremos	19	60	20	30	26
	—	—	—	4-40	—

^a El por ciento se expresa con respecto a los totales de la zona geográfica.

^b El por ciento de las subzonas de ocupación se expresa con respecto a los totales de la zona de ocupación correspondiente.

^c Los grados relativos de concentración corresponden a la suma de los indicadores de ocupación física.

CUADRO 4

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1961

*Densidades territoriales de la población rural por zonas de ocupación física y zonas geográficas. Valores extremos^a**(números redondos)*

Zonas de ocupación física	Zonas geográficas			Totales por zonas de ocupación (excluyendo a Lima)
	Costa	Sierra	Selva	
Ocupación total	3 700	3 000	7 500	3 500
	2 500–5 000	2 400–8 500	—	2 400–8 500
Ocupación parcial	1 300	750	2 400	950
	850–1 700	—	—	750–1 700
	3 500	3 700	2 400	3 700
	—	2 500–7 000	—	2 400–7 000
Subocupación	950	1 800	370	1 000
	—	370–2 200	220–2 200	370–2 200
	—	0	65	65
	Total (vacías)	—	—	—
Totales por zonas geográficas (excluyendo a Lima)	3 000	2 400	400	1 600
	850–5 000	0–8 500	65–7 500	0–8 500

^a La población rural es la que vive en centros poblados de aproximadamente menos de 2 000 habitantes. Las densidades territoriales se expresan en habitantes por 100 km² de superficie útil.

CUADRO 5

PERÚ : CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1961

Modalidades de agrupación de la población urbana por zonas geográficas según las zonas de ocupación física^a

Clases de tamaño de los centros poblados	Zonas de ocupación física					Vacías
	Ocupación total	Ocupación parcial tipo urbano	Ocupación parcial tipo rural	Subocupación parcial		
I. Costa (excluyendo al Gran Lima)						
Inferior a 5 000	M ^b	^c	^c	^c	^c	—
	P ^b	16	22	100	61	—
5 000— 9 000	M	6 000	8 000	—	5 000	—
	P	16	9.5	—	11	—
10 000— 16 000	M	12 000	10 000	—	12 000	—
	P	18	12	—	28	—
20 000— 28 000	M	22 000	24 000	—	—	—
	P	11	56.5	—	—	—
43 000— 70 000	M	55 000	—	—	—	—
	P	21	—	—	—	—
80 000—100 000	M	95 000	—	—	—	—
	P	18	—	—	—	—
150 000	M	—	—	—	—	—
	P	—	—	—	—	—
II. Sierra						
Inferior a 5 000	M	^c	^c	^c	^c	—
	P	50.5	28	69	62.5	—
5 000— 9 000	M	6 500	—	5 000	7 000	—
	P	6	—	10	7.5	—
10 000— 16 000	M	14 000	—	11 000	11 000	—
	P	8.5	—	3	2	—
20 000— 28 000	M	24 000	—	22 000	22 000	—
	P	15	—	18	13	—

Clases de tamaño de los centros poblados	Zonas de ocupación física					Vacías
	Ocupación total	Ocupación parcial tipo urbano	Ocupación parcial tipo rural	Subocupación parcial		
43 000- 70 000	M	65 000	—	—	—	—
	P	20	—	—	—	—
80 000-100 000	M	—	—	—	80 000	—
	P	—	—	—	15	—
150 000	M	—	150 000	—	—	—
	P	—	72	—	—	—

III. Selva

Inferior a 5 000	M	^c	^c	^c	^c	^c
	P	100	63	100	37.5	100
5 000- 9 000	M	—	7 000	—	5 500	—
	P	—	22	—	9	—
10 000- 16 000	M	—	14 000	—	12 000	—
	P	—	15	—	6.5	—
20 000- 28 000	M	—	—	—	25 000	—
	P	—	—	—	14	—
43 000- 70 000	M	—	—	—	60 000	—
	P	—	—	—	33	—
80 000-100 000	M	—	—	—	—	—
	P	—	—	—	—	—
150 000	M	—	—	—	—	—
	P	—	—	—	—	—

^a La población urbana corresponde a la del Censo, o sea, es aproximadamente la población que vive en centros de 2 000 habitantes y más.

^b M = Tamaño promedio de la clase de centros poblados, redondeado.

P = Porcentaje de la población de la clase con respecto a la población urbana de la zona de ocupación física, redondeada.

^c No se dispone de la información para calcularlo.

CUADRO 6

PERÚ: DESEQUILIBRIOS SOCIOECONÓMICOS EXISTENTES ENTRE LAS ZONAS DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO

(números redondos)

Indicadores	País	Zonas de ocupación física			
		Ocupación total	Ocupación parcial	Subocupación parcial	Vacías
<i>I. Según algunos indicadores sociales</i>					
<i>Mortalidad general, 1961</i>					
— Tasa 0/00	11	—	—	—	—
— Índice de valores extremos con respecto al país	—	0.7-0.8	0.75-1.5	0.8-1.5	0.5-0.6
<i>Camas hospitalarias, 1965</i>					
— Número por 1 000 habitantes	—	3.0	0.95	2.0	1.1
— Valores extremos	—	1.1-4.3	0.3-1.8	0.55-4.0	0.85-0.9
<i>Niveles de instrucción primaria de los adultos, 1961^a</i>					
— Porcentaje población	—	19	5.0	9.0	12.0
— Valores extremos	—	9-24	2-13	15-15	12-14
<i>Niveles de instrucción secundaria de los adultos, 1961^a</i>					
— Porcentaje población	—	7	1	3	1
— Valores extremos	—	2-11	1-3	1-	1-2
<i>Niveles de asistencia escolar primaria 1961^c</i>					
— Porcentaje población	—	45	35	40	45
— Valores extremos	—	33-50	28-47	30-50	43-47

II. Según algunos indicadores económicos

<i>Producto bruto interno, 1963</i>					
— Valor total (porcentaje)	100	64.5	22	12	1.5
— Valores extremos zonales	—	3-50	0.35-4.5	0.47-4.0	0.10-1.4
<i>Estructura sectorial del PBI, 1963 (%)</i>					
— Agropecuaria y pesca	20	11	42	28	30
— Industria extractiva	6.5	3	10	19	—
— Industria manufacturera	19.5	22	15	9	8
— Construcción y otros	54	64	33	44	62
<i>Valor agregado industrial, 1963</i>					
— Valor total (porcentaje)	—	75.6	11	13	0.4
— Valores extremos zonales	—	3.3-65	Insignificante 0.5	0.01-9	Insignificante 0.35
<i>Ocupación industrial, 1963</i>					
— Valor total (porcentaje)	—	78.2	13	7.5	1.3
— Valores extremos zonales	—	1.8-70	0.03-5	0.03-4.5	Insignificante 1.3
<i>Densidad territorial de las vías de comunicación (toda categoría), 1964</i>					
— Valor total km/100 km ²	—	10	5.5	3	0.05
— Valores extremos	—	6.5-15	2.8-20	0.7-7	0.01-0.30
<i>Consumo global de energía eléctrica por habitante, 1966</i>					
— kwh/habitante	—	430	200	600	25
— Valores extremos	—	140-550	8-600	4-5 000	17-26
<i>Consumo industrial de energía eléctrica por habitante, 1966</i>					
— Porcentaje consumo global	—	43	90	99	37
— Valores extremos	—	5-80	1-95	17-100	22-37

FUENTE: Extracto del documento CEPAL, E/CN.12/896, sobre los aspectos regionales del desarrollo en los países latinoamericanos, Santiago, 19 de marzo de 1971.

^a Se miden por el porcentaje de la población de 20 años y más que posee la instrucción completa primaria o secundaria.

^b Se miden por el porcentaje de la población de 5 a 19 años que asiste a los cursos de primaria.

CUADRO 7

PERÚ: CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Matriz de las unidades territoriales de análisis

Regiones geográficas ^a		Regiones de clasificación ^b					Regiones geográficas 'y país
		Norte	Centro (salvo Lima)	Lima	Sur	Oriente	
Costa	U			—		X	
	R						
	T						
Sierra	U			X		X	
	R						
	T						
Selva	U			X			
	R						
	T						
Regiones de planificación y país	U			—			
	R						
	T						

FUENTE: Instituto Nacional de Planificación y Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, *Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico*, Lima, octubre de 1970. Documento no oficial.

^a Las letras significan: *U* = espacio urbano; *R* = espacio rural, y *T* = espacio total.

^b El guión significa que no existe el espacio considerado y la cruz que no existe la zona geográfica.

CUADRO 8

PERÚ: CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Condiciones globales de ocupación física del territorio por regiones (Repartición porcentual de la población total y su importancia urbana y rural en números redondos)

Regiones geográficas		Regiones de planificación					Regiones geográficas y país	
		Norte	Centro (salvo Lima)	Lima ^b	Sur	Oriente	Sin Lima	Con Lima
I. Situación 1961 ^a								
Costa	U	60	50	100	63	X	57	78
	R	40	50	—	37		43	22
	T	14	5.5	19	1.5		21	40
Sierra	U	17	30	X	33	X	28	
	R	83	70		67		72	
	T	12	20.2		19		51.2	
Selva	U	43	26	X	20	37	35	
	R	57	74		80	63	65	
	T	3.3	2.5		1	2	8.8	
Regiones de planificación y país	U	40	35	100	33	37	37	47
	R	60	65	—	67	63	63	53
	T	29.3	28.2	19	21.5	2	100	100
II. Proyección 1990, según tendencias ^a								
Costa	U	70	63	100	72	X	70	87
	R	30	37	—	28		30	13
	T	15	5.5	33.3	1.4		21.9	55.2
Sierra	U	18	45	X	47	X	40	
	R	82	55		53		60	
	T	9	14		12		35	
Selva	U	45	33	X	24	47	40	
	R	55	67		76	53	60	
	T	3.7	3		1.1	2	9.8	
Regiones de planificación y país	U	50	47	100	47	47	47	65
	R	50	53	—	53	53	53	35
	T	27.7	22.5	33.3	14.5	2	100	100

FUENTE: A base de las proyecciones del Instituto Nacional de Planificación.

^a Véase la matriz en el cuadro 7. Los totales se expresan con respecto al país y la importancia urbana y rural con respecto a los totales correspondientes.

^b La población rural muy débil ha sido incorporada a la urbana.

CUADRO 9

PERÚ : CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1990

Poblaciones urbana y rural de las unidades territoriales^a

Departamentos	Costa		Sierra		Selva	
	Población ^b urbano × 1 000	Población ^b rural × 1 000	Población ^b urbano × 1 000	Población ^b rural × 1 000	Población ^b urbano × 1 000	Población ^b rural × 1 000
Amazonas	—	—	58	57	30	49
Ancash	435	54	208	369	—	—
Apurimac	—	—	74	185	—	—
Arequipa	220	268	839	284	—	—
Ayacucho	—	—	182	276	5	14
Cajamarca	10	30	198	306	75	57
Cuzco	—	—	245	274	70	72
Huancavelica ^c	—	—	125	158	—	—
Huánuco	—	—	112	139	68	92
Ica	477	213	4	13	—	—
Junín	—	—	686	253	110	201
Libertad	688	246	100	214	—	—
Lambayeque	652	278	4	13	—	—
Lima ^d	310	236	135	164	—	—
Loreto	—	—	—	—	964	898
Madre de Dios	—	—	—	—	243	589
Moquegua	130	6	9	30	—	—
Pasco	—	—	101	46	73	89
Piura	744	226	24	75	—	—
Puno	—	—	272	483	30	39
San Martín	—	—	—	—	600	308
Tacna	180	34	19	20	—	—
Tumbes	116	46	—	—	—	—
País ^d	3 962	1 637	3 395	3 359	2 268	2 408

^a Cálculos prospectivos realizados conjuntamente con el área de programación regional del Instituto Nacional de Planificación, Lima 1971.

^b Población redondeada en miles.

^c Por ser insignificantes, los datos referentes a la Costa y Selva han sido agrupados con los de la Sierra.

^d Excluyendo la Lima Metropolitana, o sea las provincias de Lima y Callao.

CUADRO 10

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1990

Valores de los indicadores semejantes de ocupación urbana y rural de las unidades territoriales^a

Departamentos	Costa		Sierra		Selva	
	$n I_u^b$	$n I_r^b$	$n I_u^b$	$n I_r^b$	$n I_u^b$	$n I_r^b$
Amazonas	—	—	0.9	1.5	0.16	0.45
Ancash	3.5	0.75	0.26	0.8	—	—
Apurímac	—	—	0.11	0.47	—	—
Arequipa	0.75	1.6	0.95	0.55	—	—
Ayacucho	—	—	0.17	0.43	0.05	0.22
Cajamarca	0.13	0.7	0.33	0.9	0.5	0.7
Cuzco	—	—	0.2	0.4	0.4	0.7
Huancavélica	—	—	0.24	0.5	—	—
Huánuco	—	—	0.26	0.55	0.16	0.37
Ica	2.6	2.0	0.33	2.0	—	—
Junín	—	—	1.1	0.7	0.28	0.85
Libertad	3.7	2.4	0.22	0.85	—	—
Lambayeque	2.5	1.9	0.33	1.9	—	—
Lima	1.7	2.2	0.28	0.6	—	—
Loreto	—	—	—	—	0.16	0.26
Madre de Dios	—	—	—	—	0.22	0.95
Moquegua	6.0	0.47	0.04	0.24	—	—
Pasco	—	—	1.8	1.4	0.37	0.75
Piura	1.7	0.9	0.1	0.55	—	—
Puno	—	—	0.16	0.47	2.2	5.0
San Martín	—	—	0.0	0.0	1.9	1.7
Tacna	4.0	1.4	0.12	0.22	—	—
Tumbes	1.0	0.7	—	—	—	—
Total ^c	27.58	15.02	7.90	15.03	6.40	11.95

^a Calculados según la metodología expuesta en el texto y a partir de los datos del cuadro 9. Los valores fueron redondeados al 5 por ciento.

^b $n I_u$ es el indicador semejante para el espacio urbano y $n I_r$ es el del espacio rural, $n = 42$ unidades territoriales de análisis.

^c La suma de los totales por espacio no es 42 debido a las cifras redondeadas.

CUADRO 11

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1990

Porcentajes de las zonas de ocupación física en el nivel de las zonas geográficas^a
(números redondos)

Porcentaje	Zonas de ocupación total	Zonas de ocupación parcial		Zonas de subocupación	
		Tipo urbano	Tipo rural	Parcial	Total (vacías)
<i>I. Costa</i>					
Superficie útil	45	51		4	
		70	30	100	0
Población urbana (excluyendo a Lima) ^b	57.7	42		0.3	
		85	15	100	0
Grado relativo de concentración urbana (excluyendo a Lima) ^c	0.35	0.29	0.02	insignificante	0
Población rural ^b	62	36		2	
		55	45	100	0
Grado relativo de concentración rural ^c	0.24	0.07	0.04	0.02	0
Población total (incluyendo a Lima 53.7 % de la zona)	28	18		0.3	
		80	20	100	0
Grado promedio de urbanización (%) y valores extremos (excluyendo a Lima)	70	80	45	25	—
	55-85	70-95	—	—	—

II. Sierra

Superficie útil	0.5	15	84.5		
		95	5	99.4	0.6
Población urbana ^b	5	47	50		
		96	4	100	0
Grado relativo de concentración urbana ^c	0.04	0.05	0.04	0.06	0
Población rural ^b	1.4	19	79.6		
		87	13	100	0
Grado relativo de concentración rural ^c	0.03	0.03	0.13	0.16	0
Población total	2.2	33	64.8		
		93	7	100	0
Grado promedio de urbanización (%) y valores extremos	70	75	45	40	—
	—	—	24-50	24-50	—

Porcentaje	Zonas de ocupación total	Zonas de ocupación parcial		Zonas de subocupación	
		Tipo urbano	Tipo rural	Parcial	Total (vacías)
III. Selva					
Superficie útil	3.7	0	0	96.3	0
Población urbana ^b	28	0	0	72	0
Grado relativo de concentración urbana ^c	0.10	0	0	0.05	0
Población rural ^b	14	0	0	86	0
Grado relativo de concentración rural ^c	0.16	0	0	0.12	0
Población total	20	0	0	80	0
Grado promedio de urbanización (%) y valores extremos	65 43-65	— —	— —	45 26-55	— —

FUENTE: Elaborado a base de los estudios adelantados por el Instituto Nacional de Planificación de Lima.

^a El porcentaje se expresa con respecto a los totales de la zona geográfica.

^b El porcentaje de las subzonas de ocupación se expresan con respecto a los totales de la zona de ocupación correspondiente.

^c Los grados relativos de concentración corresponden a la suma de los indicadores de ocupación física.

CUADRO 12

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1990

Densidades territoriales de la población rural por zonas de ocupación física y zonas geográficas — valores extremos^a

(números redondos)

Zonas de ocupación física	Zonas geográficas			Totales por zonas de ocupación (excluyendo a Lima)
	Costa	Sierra	Selva	
Ocupación total	8 000	5 500	7 000	7 500
	5 000–9 000	—	6 500–18 000	5 000–18 000
Tipo	3 300	2 200	—	2 600
urbano	1 800–3 500	2 200–2 800	—	1 800– 3 500
Ocupación parcial				
Tipo	6 000	6 000	—	6 000
rural	—	5 500–7 500	—	5 500– 7 500
	2 600	2 000	1 600	1 800
Parcial				
	—	—	900– 3 300	900– 3 500
Subocupación				
Total	—	—	—	0
(Vacías)	—	—	—	0
Totales por zonas geográficas (excluyendo a Lima)	5 500	2 200	1 800	2 200
	1 800–9 000	0–7 500	900–18 000	0–18 000

FUENTE: Elaborado a base de los estudios adelantados por el Instituto Nacional de Planificación de Lima.

^a La población rural es la que vive en centros poblados de menos de 2 000 habitantes. Las densidades territoriales se expresan en habitantes por 100 km² de superficie útil.

CUADRO 13

PERÚ: CONDICIONES DE OCUPACIÓN FÍSICA DEL TERRITORIO, 1990

Modalidades de agrupación de la población urbana por zonas geográficas según las zonas de ocupación física^a

Clases de tamaño de los centros poblados	Zonas de ocupación física					Vacías
	Ocupación total	Ocupación parcial tipo urbano	Ocupación parcial tipo rural	Subocupación parcial		
I. Costa (excluyendo la Lima Metropolitana)						
Inferior a 5 000	M ^b	^c	^c	^c	^c	—
	P ^b	16	8.5	75	100	—
5 000– 8 000	M	7 000	7 500	—	—	—
	P	0.3	1	—	—	—
9 500– 15 000	M	12 000	12 000	15 000	—	—
	P	4.7	3	25	—	—
16 000– 24 000	M	19 000	20 000	—	—	—
	P	6	10	—	—	—
28 000– 50 000	M	40 000	37 000	—	—	—
	P	20	4.7	—	—	—
55 000–100 000	M	—	95 000	—	—	—
	P	—	18	—	—	—
110 000–190 000	M	150 000	110 000	—	—	—
	P	20	14	—	—	—
240 000–400 000	M	370 000	300 000	—	—	—
	P	33	40.3	—	—	—
750 000	M	—	—	—	—	—
	P	—	—	—	—	—
II. Sierra						
Inferior a 5 000	M	^c	^c	^c	^c	—
	P	16	11	35	51.7	—
5 000– 8 000	M	—	—	—	5 500	—
	P	—	—	—	1	—
9 500– 15 000	M	—	10 000	13 000	10 000	—
	P	—	1.3	33	4.5	—
16 000– 24 000	M	—	24 000	24 000	20 000	—
	P	—	1.6	32	13	—
28 000– 50 000	M	—	40 000	—	47 000	—
	P	—	2.6	—	2.8	—

Clases de tamaño de los centros poblados		Zonas de ocupación física				Vacías
		Ocupación total	Ocupación parcial tipo urbano	Ocupación parcial tipo rural	Subocupación parcial	
55 000-100 000	M	85 000	65 000	—	65 000	—
	P	84	17	—	19	—
110 000-190 000	M	—	—	—	140 000	—
	P	—	—	—	8	—
240 000-400 000	M	—	260 000	—	—	—
	P	—	17	—	—	—
750 000	M	—	750 000	—	—	—
	P	—	49.5	—	—	—

III. Selva

Inferior a 5 000	M	c	c	c	c	—
	P	22	—	—	42.3	—
5 000- 8 000	M	5 000	—	—	—	—
	P	0.8	—	—	—	—
9 500- 15 000	M	12 000	—	—	13 000	—
	P	3.7	—	—	3.7	—
16 000- 24 000	M	17 000	—	—	20 000	—
	P	5	—	—	5	—
28 000- 50 000	M	45 000	—	—	43 000	—
	P	14	—	—	5	—
55 000-100 000	M	80 000	—	—	60 000	—
	P	24.5	—	—	18	—
110 000-190 000	M	190 000	—	—	140 000	—
	P	30	—	—	26	—
240 000-400 000	M	—	—	—	—	—
	P	—	—	—	—	—
750 000	M	—	—	—	—	—
	P	—	—	—	—	—

FUENTE: Elaborado a base de los estudios actuales del Instituto Nacional de Planificación de Lima.

^a La población urbana es la que vive en centros de 2 000 habitantes y más.

^b M = Tamaño promedio de la clase de centros poblados, redondeado; P = Porcentaje de la población de la clase con respecto a la población urbana de la zona de ocupación física, redondeada.

^c No se calculó.

CUADRO 14

PERÚ: CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

Migraciones absolutas por regiones, 1961-1990
(miles de habitantes)

Regiones geográficas		Regiones de planificación					Regiones geográficas y país
		Norte	Centro (salvo Lima)	Lima	Sur	Oriente	
I. Según tendencias ^a							
Costa	U	159	40	2 546	— 14	X	2 731
	R	—323	—155	—	— 41		—519
	T	—164	—115	2 546	— 55		2 212
Sierra	U	— 80	—127	X	—144	X	—351
	R	—255	—866		—873		—1 994
	T	—335	—993		—1 017		—2 345
Selva	U	84	79	X	16	64	243
	R	— 10	— 23		— 25	— 52	—110
	T	74	56		— 9	12	133
Regiones de planificación y país	U	163	— 8	2 546	—142	64	2 623
	R	—588	—1 044	—	—939	— 52	—2 623
	T	—425	—1 052	2 546	—1 081	12	0
II. Proyección							
Costa	U	146	125	1 695	387	X	2 353
	R	—459	—192	—	97		—554
	T	—313	— 67	1 695	484		1 799
Sierra	U	— 60	—335	X	— 30	X	—425
	R	—914	—1 460		—748		—3 122
	T	—974	—1 795		—778		—3 547
Selva	U	537	379	X	215	139	1 270
	R	144	118		276	— 60	478
	T	681	497		491	79	1 748
Regiones de planificación y país	U	623	169	1 695	572	139	3 198
	R	—1 229	—1 534	—	—375	— 60	—3 198
	T	—606	—1 365	1 695	197	79	0

FUENTE: *Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico*, Instituto Nacional de Planificación, Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, Lima, octubre de 1970. Documento no oficial.

^a Véase la matriz en el cuadro 7. El signo + significa inmigración y el signo — emigración.

MODO DE PRODUCCIÓN, REGIONALIZACIÓN Y RELACIONES URBANO-RURALES EN AMÉRICA LATINA

MIGUEL MORALES Y LICIO PARISI *

En América Latina, igual que en el resto del mundo, es cada vez más manifiesto el incremento de la vida moderna que se desarrolla en medios urbanos. Entre 1945 y 1960, por ejemplo, en América Latina la importancia estratégica relativa del sector primario varió aproximadamente -9.9 por ciento, mientras que entre esos mismos años el sector secundario aumentó en + 1.3 por ciento y el terciario en + 8.5 por ciento, todo ello referido a la población económicamente activa.¹

En los países en que la economía no ha alcanzado todavía una suficiente diferenciación estructural se observa, sin embargo, lo que suele llamarse últimamente urbanización del campo, es decir, la necesidad de una economía de mercado en el sector primario, con elementos tales como el pago monetario del factor trabajo, la difusión aún incipiente de innovaciones, etc.

El estudio de las relaciones entre los programas de desarrollo urbano y los de desarrollo rural implica, entre otras cosas, discutir algunos esquemas intelectuales y lugares comunes que no siempre se afrontan críticamente. En este trabajo deseamos sistematizar algunas observaciones y reflexiones que pueden hacerse al respecto en tres niveles bastante distintos, aunque indiscutiblemente entrelazados, a saber: el teórico, el de la práctica técnica (planificación) y el prospectivo.

Al revisar la literatura pertinente, así como el contenido conceptual y los logros de la planificación en diversas formaciones sociales latinoamericanas, destaca la insuficiencia crónica de las bases teóricas que sustentan programaciones sectoriales, planes de desarrollo regional, políticas de inversión localizadas, esfuerzos de descentralización, etc. A juicio nuestro, la explicación sólo se puede encontrar si se admite que existe una confusa y equivocada, las más de las veces tecnocratizada, visión de las sociedades latinoamericanas. Por otro lado puede observarse, también, la ausencia de categorías teóricas y analíticas que permitan aprehender a estos países en su plenitud estructural e histórica.

En efecto, sobre las formaciones sociales latinoamericanas predominan, hasta ahora, aunque de manera matizada, reflexiones propias del enfoque dualista-estructural, hecho que redundo, por ejemplo, en con-

* Los autores agradecen a Italina Labraña, Agregada Técnica del DEPUB, la realización de la cartografía incorporada al presente trabajo.

¹ M. Castells, "L'urbanisation dépendante en Amérique Latine", en *Espaces et Sociétés*, núm. 3 (julio de 1971), p. 9.

CUADRO 1

AMÉRICA LATINA: URBANIZACIÓN SEGÚN LAS CINCO CIUDADES DE MAYOR POBLACIÓN

(Cifras absolutas en miles de habitantes y porcentajes)

	Ciudad principal	1970			1960			1950		
		Población nacional ^a	Población ciudad principal ^b	Porcentaje	Población nacional	Población ciudad principal	Porcentaje	Población nacional	Población ciudad principal	Porcentaje
Argentina	Buenos Aires *	24 352	8 400	34.5	20 850	6 700	32.1	17 085	4 500	26.3
	Rosario *		803	3.3		672	3.2		570	3.3
	Córdoba *		791	3.2		589	2.8		426	2.5
	Mendoza *		573	2.3		427	2.0		256	1.5
	La Plata *		556	2.2		414	2.0		325	1.9
Bolivia	La Paz *	4 658	564	12.1	3 696	427	11.6	3 013	821	10.7
	Cochabamba		123	2.6		96	2.6		81	2.7
	Oruro		112	2.4		87	2.4		63	2.1
	Santa Cruz		97	2.0		69	1.9		43	1.4
	Potosí		82	1.8		57	1.5		46	1.5
Brasil	São Paulo *	93 244	7 849	8.4	70 327	4 383	6.2	52 326	2 450	4.7
	Río de Janeiro *		6 821	7.3		4 392	6.2		2 890	5.5
	Recife *		1 626	1.4		1 027	1.5		650	1.2
	Belo Horizonte *		1 436	1.5		730	1.0		370	0.7
	Porto Alegre *		1 410	1.5		780	1.1		430	0.8
Colombia	Bogotá	22 160	2 551	11.5	15 877	1 662	10.5	11 629	655	5.6
	Medellín		1 012	4.6		718	4.5		328	2.8
	Cali		872	3.9		618	3.9		241	2.1
	Barranquilla		695	3.1		493	3.1		276	2.4
	Cartagena		307	1.4		218	1.4		111	1.0

Chile	Santiago * Valparaíso Concepción Viña del Mar Antofagasta	9 780
Ecuador	Guayaquil Quito Cuenca Ambato Manta	6 028
Paraguay	Asunción Encarnación Concepción	2 419
Perú	Lima-Callao * Arequipa Trujillo Chiclayo Cuzco	13 586
Uruguay	Montevideo * Salto Paysandú Rivera Las Piedras	2 889
Venezuela	Caracas * Maracaibo Barquisimeto Valencia Maracay	10 755

2 781	28.4	7 683	2 072	27.0	6 058	1 413	23.3
314	3.2		253	3.3		219	3.6
183	1.9		147	1.9		120	2.0
169	1.7		115	1.5		85	1.4
128	1.3		87	1.1		62	1.0
766	12.7	4 323	511	11.8	3 207	259	6.1
532	8.8		354	8.2		210	6.5
80	1.3		60	1.4		40	1.2
71	1.8		53	1.2		31	1.0
60	1.0		34	0.8		19	0.6
464	19.2	1 740	310	17.8	1 337	207	15.5
22	0.9		19	1.0		13	0.9
21	0.9		18	1.0		15	1.1
2 815	20.7	10 024	1 784	17.8	7 969	614	7.7
172	1.3		135	1.3		77	1.0
141	1.0		100	1.0		37	0.5
135	1.0		96	1.0		32	0.4
113	0.8		80	0.8		41	0.5
1 415	49.0	2 542	1 159	45.6	2 198	800	36.4
72	2.5		58	0.0			
64	2.2		52	0.0			
49	1.7		41	0.0			
48	1.7		41	0.0			
2 277	21.2	7 740	1 336	17.3	5 330	634	13.0
695	6.5		422	5.5		236	4.4
328	3.0		199	2.6		105	2.0
280	2.6		164	2.1		89	1.7
245	2.3		135	1.7		65	1.2

1970

	<i>Ciudad principal</i>	<i>Población nacional^a</i>	<i>Población ciudad principal^b</i>
Costa Rica	San José *	1 798	440
	Alajuela		24
	Punta Arenas		24
	Limón		24
	Heredia		24
Cuba	Habana *	8 341	1 963
	Santiago de Cuba		270
	Camagüey		185
	Guantánamo		149
	Santa Clara		144
El Salvador	San Salvador	3 441	370
	Santa Ana		97
	San Miguel		55
	Nueva San Salvador		38
	Villa Delgado		34
Guatemala	Guatemala *	5 179	772
	Quetzaltenango		59
	Escuintla		33
	Puerto Barrios		29
	Mazatenango		24

<i>Porcentaje</i>	<i>1960</i>			<i>1950</i>		
	<i>Población nacional</i>	<i>Población ciudad principal</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Población nacional</i>	<i>Población ciudad principal</i>	<i>Porcentaje</i>
24.5	1 233	320	26.0	849	180	21.2
1.3		20	1.6		14	1.6
1.3		20	1.6		13	1.5
1.3		19	1.5		11	1.3
1.3		19	1.9		12	1.4
23.9	6 819	1 007	23.0	5 520	1 211	21.9
3.3		223	3.3		163	3.0
2.2		150	2.2		110	2.0
1.8		118	1.7		65	1.2
1.7		114	1.7		77	1.4
10.8	2 512	256	10.1	1 922	162	8.4
2.8		73	2.9		52	2.7
1.6		40	1.6		27	1.4
1.1		27	1.1		18	0.9
1.0		24	1.0		13	0.7
14.9	3 868	573	14.8	2 907	284	9.8
1.1		45	1.2		28	1.0
0.6		25	0.6		10	0.3
0.6		22	0.6		15	0.5
0.5		20	0.5		11	0.4

Haití	Puerto Príncipe	5 229	283	5.4	4 138	195	4.7	3 380	134	4.0
	Cabo Hatiano		50	1.0		35	0.8		24	0.7
	Gonaives		29	0.6		20	0.5		14	0.4
Honduras	Tegucigalpa	2 583	223	8.6	1 849	134	7.2	1 389	72	5.2
	San Pedro Sula		117	4.5		59	3.2		21	1.5
	La Ceiba		35	1.4		25	1.4		17	1.2
	Puerto Cortez		23	0.9		17	0.9		12	0.9
México	Ciudad de México *	50 718	8 360	16.5	36 046	4 900	13.6	26 640	2 880	10.8
	Guadalajara *		1 135	2.2		737	2.0		378	1.4
	Monterrey *		920	1.8		597	1.7		333	1.3
	Puebla de Zaragoza *		450	0.9		289	0.8		211	0.8
	Ciudad Juárez *		403	0.8		262	0.7		123	0.5
Nicaragua	Managua	2 021	353	17.5	1 501	235	15.7	1 133	109	9.6
	León		53	2.6		44	2.9		31	2.7
	Granada		34	1.7		29	1.9		21	1.9
	Masaya		30	1.5		23	1.5		17	1.5
	Chinandega		29	1.4		22	1.5		13	1.1
Panamá	Panamá	1 406	412	29.3	1 021	273	26.7	765	128	16.7
	Colón		68	4.8		60	5.9		52	6.8
	David		35	2.5		23	2.3		15	2.0
	La Chorrera		26	1.8		14	1.4		9	1.2
República Dominicana	Santo Domingo	4 348	671	15.4	3 129	370	11.8	2 303	182	7.9
	Santiago de los Caballeros		155	3.6		86	2.7		57	2.5
	San Fco. de Macorís		44	1.0		27	0.9		16	0.7
	San Pedro de Macorís		42	1.0		22	0.7		20	0.9
	Barahona		38	0.9		20	0.6		15	0.6

FUENTE: Unión Panamericana, *América Latina en cifras*, xxiv (Washington, 1971).

^a CEPAL, *Boletín estadístico de América Latina*, vol. VI, núm. 1, 1969.

^b CEPAL, a base de los censos nacionales.

* Incluye el área suburbana.

fundir, oponer y/o asimilar las relaciones urbano-rurales con las relaciones ciudad-campo.² ¿Cuáles son los elementos fundamentales que permiten comprender la diferenciación y/o "identidad" entre las relaciones ciudad-campo y las relaciones urbano-rurales? Dicho de otra manera, se trataría de examinar sistemáticamente la congruencia teórica de esas relaciones y, a la vez, traducir su significación analítica. Ello, sin duda, permitiría fijar las condiciones y los grados más eficaces para su tratamiento operativo y prolongar, al menos, la introducción de una categoría abstracto-formal válida para diseñar un enfoque integrado más apto para el estudio de América Latina.

A. EL NIVEL TEÓRICO

1. *Lo urbano-rural; ciudad-campo*

El enfoque dualista-estructural, fundado en términos dicotómicos, distingue en cada país dos sectores, a saber: lo "moderno", asimilable a lo urbano; lo "arcaico" o "tradicional", asimilable a lo rural. Esto, según varios autores, permite aludir a un proceso de "modernización" que, de acuerdo con esta corriente de pensamiento, se estaría dando en nuestros países de manera "asincrónica" y "desfasada" en relación con el modelo de desarrollo pretérito de otras sociedades.

Esta perspectiva se resiente doblemente en la medida que es ahistórica y, además, incongruente desde un punto de vista estructural. Es ahistórica porque niega las virtualidades propias del sistema de dependencia, lo cual inhibe en forma significativa las eventuales opciones para que nuestros países inicien, "repitan", fortalezcan y/o consoliden procesos de industrialización, que sustenten quiméricas formas de despegue económico, por ejemplo. Estructuralmente, es incongruente porque confunde la traducción de las manifestaciones fenoménicas en un nivel ecológico-demográfico, de ciertos procesos con los motores y/o los mecanismos que los dinamizan. En efecto, nuestras ciudades (véase cuadro 1) —en el nivel de abstracción de lo urbano—, aparecerían como un sector "moderno" por inscribirse en ellas las fuerzas económicas básicas que dominan y determinan el espectro y el contenido esencial de nuestras sociedades. Esto puede significar que muchas veces lo urbano no contiene, necesariamente, esas formas dinámicas, pero sí puede reflejarlas y traducirlas. En este sentido se podría decir que nadie niega el hecho de que difieren la organización territorial y las interrelaciones sectoriales de país a país

² Sobre las limitaciones teóricas y prácticas del dualismo estructural, véase: A. Quijano, *Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural latinoamericana*, Santiago, CEPAL, 1967; F. H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969; M. Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969; S. Ramos, *Chile: ¿una economía de transición?*, Santiago, CESO; A. Solari, "Algunas reflexiones críticas sobre la tesis dualista", en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago, Editorial Universitaria, 1970, pp. 154-162.

en Latinoamérica. Sin embargo, en el plano analítico, pocos se preguntan sobre la naturaleza y la esencia de esas diferencias. Éste es uno de los problemas que intentamos abordar en las páginas que siguen.

Por otra parte, al volver a los fundamentos del enfoque dualista-estructural, dicotómico, cabe preguntarse también sobre el grado en que se explica lo que es lo urbano, lo rural y las relaciones ciudad-campo. Para Aníbal Quijano,³ uno de los más conocidos críticos de esta tendencia, lo rural y lo urbano constituyen niveles, sectores y subsectores, polos, de las respectivas sociedades nacionales. Aunque no se ahonda en ello parece ser que lo urbano y lo rural constituyen puras categorías analíticas y, por ende, no conformarían *categorías reales* capaces de interrelacionarse a no ser por un simple y esquemático proceso de pensamiento formal. ¿Estaría ocurriendo lo mismo con las relaciones ciudad-campo? A nuestro juicio, no ocurre así. Nadie puede negar la realidad fenoménica de medios ecológico-demográficos diferenciados no sólo por el predominio de algunas actividades productivas, sino también por los ritmos estacionales de vida y de trabajo. Aquéllos, aunque tienden a identificarse y/o asimilarse por el proceso de urbanización de la economía, siguen siendo marcadamente diferentes en términos funcionales y de accesibilidad tecnológica y operativa. La suburbanización del campo y las respectivas aureolas de metamorfismo periurbano, aparecen como los hechos más destacados de los últimos decenios en diversos países del planeta. Ello expresa, básicamente y en diversos niveles, la consolidación de solidaridades regionales, muchas veces de contradicciones internas no antagónicas, que descansan en algunos mecanismos de vinculación que aproximan funcionalmente medios ecológicos bastante distintos. ¿No son visibles acaso, por ejemplo, los cambios históricos en los sistemas y formas de tenencia, uso y manejo del suelo agrícola en algunas regiones metropolitanas latinoamericanas?⁴ La reorientación de la producción agrícola y adecuación tecnológica y laboral consecuente para atender el mercado interno, básicamente urbano (véase cuadro 2), es una prueba fehaciente de cómo en algunas regiones de los respectivos países latinoamericanos, la economía de mercado consolida una agricultura francamente comercializada en que los canales de distribución incluso tienen un carácter monopólico. ¿No sería relevante, en otro caso, la importancia de la propiedad rural citadina que desempeña un papel tan decisivo, ya en la congelación productiva de importantes espacios agrícolas como el latifundio, "barbecho social", ya en los cambios en el uso del suelo? Algunas investigaciones empíricas sobre varias regiones metropolitanas latinoamericanas⁵ (véase el cuadro 3) de-

³ Véase Quijano, A., *art. cit.*, 1967. Aunque este autor no comparte la tesis del dualismo estructural, en el plano analítico también sigue esa perspectiva teórica, dados los fundamentos de tipo historicista de su pensamiento.

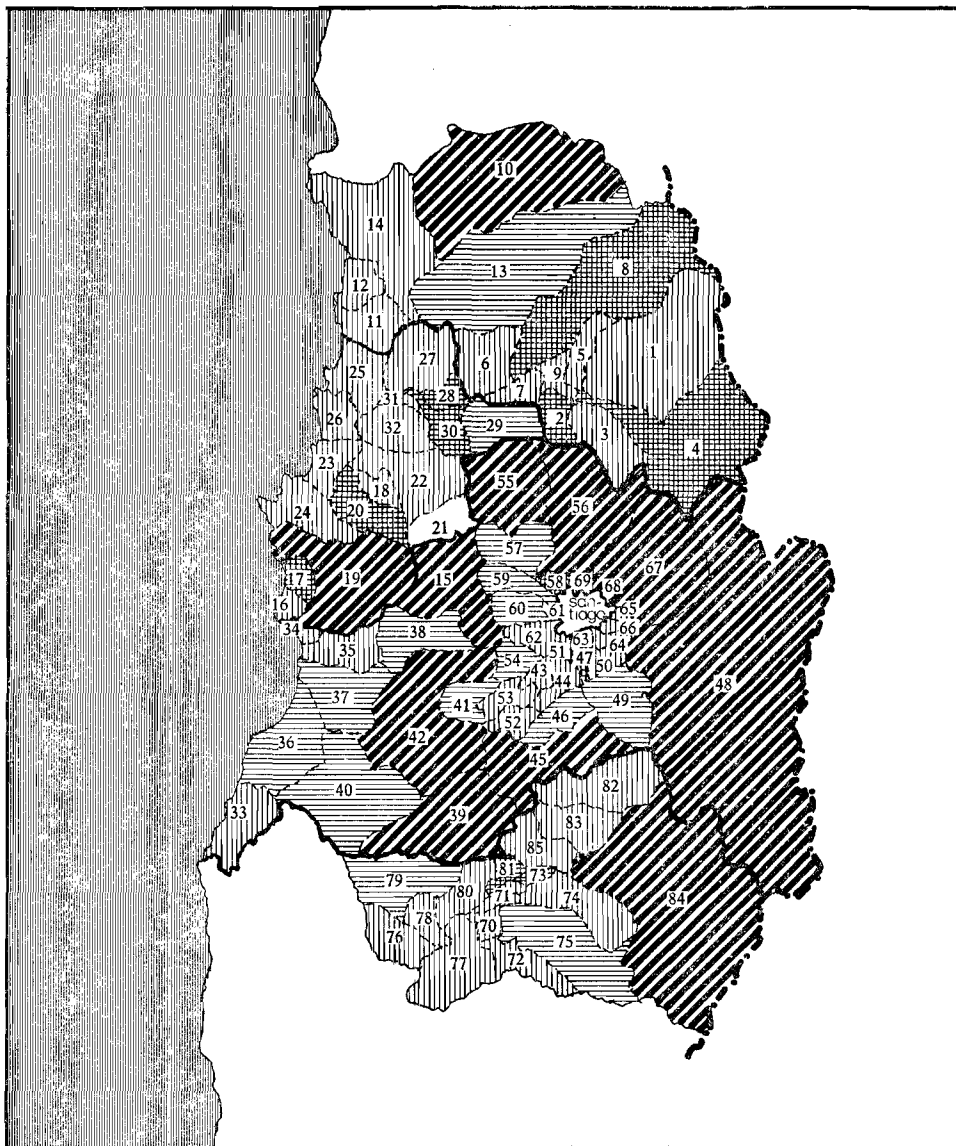
⁴ Morales, M., *La región metropolitana santiaguina. Reformulaciones preliminares*, Santiago, DEPUR, 1971.

⁵ Véase también J. Borde, "L'essor d'une capitale: Santiago du Chili", en *Les Cahiers d'Outre-Mer*, t. VII, 1954; pp. 5-24, C. Bataillon, *Las regiones geográficas en México*, México, Siglo XXI, 1969; I. Babarovic, *Marginalidad rural y políticas de desarrollo regional en Brasil*, Santiago, 1971 (ditto).

MAPA 1

PROPIEDAD RURAL CITADINA: REGIÓN METROPOLITANA SANTIAGUINA

Según superficie total a nivel comunal (1967)



A	2 Rinconada	7 Panquehue	44 San Bernardo	C	10 Petorca
B	4 Los Andes	9 San Felipe	50 Puente Alto	13 Cabildo	15 Curacavi
	8 Putaendo	11 Zapallar	52 Isla de Maipo	29 Llay-Llay	39 Alhué
	17 Algarrobo	12 Papudo	53 Talagante	36 Santo Domingo	42 Melipilla
	20 Quilpe	14 La Ligua	62 Maipo	37 San Antonio	45 Paíne
	28 Hijuelas	16 El Quisco	64 La Florida	38 María Pinto	48 San José de Maipo
	30 La Calera	18 Villa Alemana	66 Nunoa	40 San Pedro	55 Tiltil
	47 La Granja	22 Limache	69 Conchalí	41 El Monte	56 Colina
	51 La Cisterna	23 Viña del Mar	70 Quinta Tilcoo	46 Buín	67 Las Condes
	58 Quilicura	24 Valparaíso	71 Coínco	49 Pirque	E
	65 La Reina	25 Valparaiso	72 Malloa	54 Peñaflores	21 Olmué
	73 Olivar	26 Quintero	74 Requínoa	57 Lampa	61 Quinta Normal
	81 Dotúe	27 Nogales	76 Pichidegua	59 Renca	63 San Miguel
		31 La Cruz	77 San Vicente	60 Barrancas	68 Providencia
		32 Quillota	78 Peumo	75 Rengo	
		33 Navidad	80 Coltauco	79 Las Cabras	
		34 El Tabo	82 Mostalzal	84 Machali	
		35 Cartagena	83 Graneros		
		43 Calera de Tango	85 Rancagua		

SIMBOLOGÍA:

- A de 0.09 %
- B de 0.1 a 0.4 %
- C de 0.5 a 2.9 %
- D de 3.0 a 3.0 %
- E Sin referencias

Escala gráfica

FUENTE: Servicio de Impuestos Internos (1968-1969).



FUENTE: Registro Civil.

CUADRO 2

AMÉRICA LATINA: CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL Y URBANA EN NÚCLEOS DE TAMAÑO METROPOLITANO HACIA 1960

Países	Población total	Población de ciudades de 100 000 hab. y más ^a	Población que vive en ciudades de más de		Índice de concentración de la población urbana ^a ICU = $(1)(5) \times 100$
			100 000 hab.	20 000 hab.	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Costa Rica	1 336 274	329 431 ^e	24.0	24.0	101.0
Cuba	6 806 900	1 839 700 ^e	27.0	42.7	63.2
El Salvador	2 510 984	255 744 ^d	10.2	17.7	57.6
Guatemala	4 284 473	573 254 ^d	13.4	15.5	86.4
Haití ^b	4 577 000	240 000	5.2	n.d.	n.d.
Honduras	1 884 765	135 256 ^d	7.1	11.6	61.5
Jamaica	1 609 814	376 520 ^e	23.4	24.8	94.4
México	34 923 129	6 513 005 ^e	18.6	29.6	62.8
Nicaragua	1 535 588	234 580 ^d	15.3	23.0	66.5
Panamá	1 075 541	273 440 ^d	25.4	33.1	76.7
Puerto Rico	2 349 544	546 663 ^d	23.3	28.0	83.2
Trinidad Tobago	974 722	121 150 ^e	12.4	n.d.	n.d.
Rep. Dominicana	3 047 070	367 053 ^d	12.1	18.7	64.7
Argentina	20 008 945	9 506 576 ^e	47.5	57.7	82.3
Bolivia	3 462 000	347 394 ^d	10.0	n.d.	n.d.
Brasil	70 119 071	13 155 476 ^e	18.8	28.1	66.9
Colombia	17 482 420	4 807 879 ^d	27.5	36.6	75.1
Chile	7 374 115	2 504 723 ^e	34.0	54.7	63.0
Ecuador	4 476 007	865 550 ^d	19.3	26.9	71.7
Guyana	560 330	124 000 ^e	22.1	n.d.	n.d.
Paraguay	1 816 890	288 802 ^d	15.9	15.9	100.0
Perú	9 906 746	1 827 719 ^e	18.5	28.9	64.0
Surinam	324 211	110 867 ^d	34.2	n.d.	n.d.
Uruguay	2 592 600	1 158 632 ^d	44.7	61.3	72.9
Venezuela	7 523 999	2 256 892 ^e	30.0	47.3	63.4

FUENTE: Informaciones censales de los respectivos países; en su defecto, estimaciones oficiales. Tomado de Villa, M., *América Latina: aspectos demográficos del proceso de metropolización* (Santiago, CELADE-IVUPLAN, 1969).

^a Los valores de las columnas (4) (5) y (6) son comparables, en su mayor parte, con los publicados por César Peláez en *La urbanización de América Latina: Aspectos demográficos* (CEPAL, División de Asuntos Sociales, 1968). Con este fin se considera como población urbana la que reside en centros de 20 000 y más habitantes.

^b Poblaciones estimadas para alrededor de 1965 (United Nations, *Demographic yearbook*, 1967).

^c Incluye toda la población del área metropolitana mayor.

^d Incluye sólo el núcleo central del área metropolitana mayor.

^e Incluye el núcleo central y otras ciudades de más de 100 000 habitantes que integran el área metropolitana mayor.

n.d. No disponible.

CUADRO 3

CHILE: PROPIEDADES AGRÍCOLAS Y NO AGRÍCOLAS DE LOS SANTIAGUINOS, SEGÚN NÚMERO DE PREDIOS Y AVALÚO

	A	B	C	D		
	<i>Nº predios agrícolas</i>	<i>Avalúo predios agrícolas en miles de E° 1967</i>	<i>Nº predios no agrícolas</i>	<i>Avalúo predios no agrícolas en miles de E° 1967</i>	<i>A + C</i>	<i>B + D</i>
I. NORTE (Tarapacá a Coquimbo)	222	11 125	732	15 073	954	26 199
II. REGIÓN METROPOLITANA (Aconcagua a Colchagua)	4 864	403 122	40 613	2 506 480	45 477	2 909 603
III. SUR (Curicó a Magallanes)	2 858	174 463	2 005	38 172	4 863	212 635
Total Santiaguinos	7 944	588 711	43 350	2 559 726	51 294	3 148 438
Total CHILE	267 635	3 264 806	964 069	16 188 445	1 231 704	19 453 252

FUENTE: Servicio de impuestos internos, 1968-1969.

muestran, de una parte, la importancia económica de estas formas de tenencia y la ineficacia de medidas reformistas agrarias tendientes a destruir enlazamientos socioeconómicos multisectoriales de contenido clasista (véase el mapa 1).

Parece oportuno recordar, en un tercer orden de problemas, las interrelaciones generadas por flujos migratorios inter e intrarregionales permanentes, estacionales y temporales en relación con los cuales nadie, legítimamente, puede escapar de las dificultades metodológicas operativas para enfrentar su análisis (véase el mapa 2).

El casi absoluto desconocimiento de la dinámica migratoria intrarregional, la falta de antecedentes satisfactorios y eficaces sobre los movimientos estacionales y temporales de la mano de obra rural y, también, la escasa información disponible sobre la evasión urbana no impiden reconocer la necesidad que tendría el manejar metodológicamente este tipo de relaciones, que pueden significar, de una parte, el desplazamiento estacional de la mano de obra rural, por ejemplo, a actividades terciarias especializadas y, por otra, el traslado a áreas con agricultura comercializada de riego (véase el cuadro 4).

Aunque se podría abundar en otros sentidos, parece claro que las relaciones ciudad-campo asumen una efectiva importancia para entender las vinculaciones solidarias entre dos medios ecológicos diferenciados. Esto se puede englobar, siempre en términos analíticos, en la idea de *función*

CUADRO 4

CHILE CENTRAL: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN ACTIVA RURAL EN NÚMEROS REALES, 1935-1955

	1935			1955		
	Total	Adscritos	No adscritos	Total	Adscritos	No adscritos
Aconcagua	11 472	8 253	3 219	8 862	3 152	5 710
Valparaíso	11 992	8 179	3 813	10 072	3 311	6 761
Santiago	37 578	26 960	10 618	33 635	14 192	19 443
O'Higgins	18 551	12 995	5 556	19 002	7 072	11 930
Colchagua	17 923	11 540	6 383	14 334	5 537	8 797
Curicó	9 855	6 814	3 041	8 726	3 225	5 501
Talca	21 114	13 032	8 082	20 070	5 986	14 084
Maule	5 918	4 736	1 182	4 398	1 742	2 656
Linares	17 932	12 450	5 482	16 787	4 871	11 916
Ñuble	26 040	18 631	7 409	22 728	7 491	15 237
Total	178 375	123 590	54 785	158 614	56 579	102 035

FUENTE: Dirección de Estadística y Censos, Censos agropecuarios de 1935 y 1955, según H. Zemelman, *El migrante rural* (Santiago, ICIRA, 1971).

regional.⁶ Esta última categoría, analítica por excelencia, no se puede comprender en su aptitud operativa si no se la inserta en una visión más integrada de nuestras formaciones sociales, que maneje una categoría teórica suficientemente amplia para cubrir totalidades estructuradas, determinadas históricamente, mucho más ricas que lo puramente urbano y rural. Esa categoría, a nuestro juicio, es el *modo de producción*.

2. *Modo de producción, formación social y proceso de regionalización*

Existe ya un relativo consenso respecto de que el *modo de producción* es la manera propia de articulación que mantienen las distintas instancias económicas, jurídico-políticas, ideológicas (y agregaríamos *espaciales*, como producto histórico de la relación hombre-naturaleza y, también, de la combinación dialéctica, a la vez dependiente y dominante, de las localizaciones humanas). En su conjunto conformarían una estructura "a dominante" en la totalidad social, prevaleciendo en ella una instancia determinante.⁷

En otros términos, el *modo de producción* representa una categoría teórica, abstracto-formal, que permite pensar a la sociedad como una totalidad y no, según ocurre con el enfoque dual-estructuralista, como simples segmentos ecológicos que configuran dimensiones en equilibrio y/o desequilibrio o, conforme a la propia semántica de esa corriente de pensamiento, "estructuras" de formas diacrónicas, sincrónicas y asincrónicas.

A diferencia de lo que teórica e ideológicamente pretende el enfoque dual-estructuralista, esos sectores vendrían a reflejar más bien modalidades contradictorias de articulación diferencial de país a país y, dentro de cada uno de ellos, de región a región, históricamente sustentadas por el desarrollo *desigual y combinado* que marca la realidad de nuestro continente. En consecuencia, la categoría teórica "modo de producción" nos permite asimilar científicamente la naturaleza y el carácter de las distintas formaciones sociales latinoamericanas. Esto significa, para la práctica técnica (planificación), una necesaria y orgánica coherencia del proceso

⁶ Entendemos por *función regional* la combinación de estructuras masivas de oferta y de demanda de bienes y servicios cuyas vinculaciones se dan, jerarquizadamente, en términos de los perfiles de la distribución del ingreso y el efecto de la accesibilidad tecnológica y operativa, inducida de la estructura primitiva dominante. En este caso los lugares centrales estarían teórica, analítica y empíricamente mediatizados por la función regional y constituirían niveles y/o clases. En la cúspide de este sistema urbano jerarquizado intranacional tenemos, en forma emergente, la dimensión espacial, sociológica, económica y política de un proceso de metropolización a escala regional en cada una de las formaciones sociales latinoamericanas. Es decir, la función regional constituye, para nosotros, una categorización analítica que expresa, al mismo tiempo, la realidad y la contradicción de tres procesos que se verifican en nuestros países: el de urbanización, el de metropolización y el de regionalización.

⁷ Sobre esta materia consúltese especialmente: L. Althusser, *La revolución teórica de Marx*, México, Siglo XXI, 1967; E. Balibar y L. Althusser, *Para leer "El capital"*, México, Siglo XXI, 1969 (cap. I, pp. 229-237); K. Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*, Buenos Aires, Ed. Estudio, 1970, pp. 212-222; N. Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, Siglo XXI, 1969.

racionalizado de intervenciones. Así pues, en términos globales, sectoriales, territoriales y en las consecuentes opciones programático-administrativas, dicho proceso de planificación refleja las contradicciones propias de un modo de producción determinado. En otras palabras, las aparentes y artificiales desvinculaciones que se verifican actualmente en la mayoría de los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural se pueden reducir a un mínimo y, en parte, superar a partir de una segura y correcta manipulación de este enfoque integrado. A nuestro juicio, esta perspectiva da cuenta de los fundamentos históricos de las diversas instancias de nuestras sociedades, por una parte, y por otra de las singularidades y particularidades combinadas que definen, internamente, a las formaciones sociales latinoamericanas.

En toda formación social, que es una totalidad concreta históricamente determinada, coexisten diversos modos de producción, uno de los cuales se presenta "como dominante". Ello nos da la clave de por qué las relaciones ciudad-campo, y no las relaciones urbano-rurales, más abstractas, varían de región a región. La determinación y el predominio del modo de producción más dinámico y/o más desarrollado altera de manera distinta otros modos de producción que le son subordinados en un momento histórico preciso. Esto significa que las relaciones ciudad-campo sufren variaciones en el tiempo y en el espacio (véase cuadro 5). Históricamente, el medio rural ha sido a veces un foco capitalizador para las actividades ciudadinas, en cuanto a la distribución de excedentes económicos, y también resguardo idólatrico de posiciones sociales clasistas. En la mayoría de los casos, sin embargo, el dinamismo urbano ha subordinado funcionalmente dicho medio ecológico-demográfico. Detrás de esto hay explicaciones más precisas y más generales, ya que el paso de un modo de producción a otro, en un Estado-Nación, ha significado el remplazo, la transformación y/o la subordinación de las vinculaciones y formas de coexistencia entre distintos modos de producción. Para ejemplificar esta aseveración, veamos los antecedentes en Chile y Brasil.

Estos dos países soportaron el dominio de modos de producción precapitalistas y capitalistas. En un artículo reciente, en que se critican algunos planteamientos de A. Gunder Frank sobre "capitalismo" y "subdesarrollo", se intenta situar los distintos modos de producción en el marco histórico latinoamericano. Así, se generaliza: "...dentro del sistema capitalista mundial hay desfases en la evolución de las formaciones, coexistencia de modos de producción de jerarquía desigual cuyos hilos y entrecruzamientos maneja el espacio desarrollado".⁸

Aunque el autor no aclara lo que es un modo de producción, tiene el mérito de discutir para el período colonial y el decimonónico la importancia de los modos de producción precapitalistas en que interesan, básicamente, los procesos de circulación y distribución de los excedentes económicos, además de los procesos productivos propiamente tales.

⁸ C. Sempat Assadourian, "Modos de producción, capitalismo y subdesarrollo en América Latina", *Cuadernos del CEREN*, núm. 7, 1970, pp. 140-141.

CUADRO 5
BRASIL: RESULTADOS CENSALES, SEGÚN REGIONES, 1940-1970

Regiones	Población censada							
	Urbana				Rural			
	1940	1950	1960	1970 ¹	1940	1950	1960	1970 ^a
Norte	405 792	580 867	983 278	1 649 430	1 056 628	1 263 788	1 618 241	2 001 320
Nordeste	3 381 173	4 744 808	7 680 681	11 980 937	11 052 907	13 228 605	14 748 192	16 694 144
Sudeste	7 231 905	10 720 734	17 818 649	29 347 170	11 113 926	11 827 760	13 244 329	10 984 799
Sur	1 590 475	2 312 985	4 469 103	7 434 196	4 144 830	5 527 885	7 423 004	9 249 355
Centro-Oeste	270 837	423 497	1 053 106	2 493 011	987 842	1 313 468	1 593 760	2 674 192
Brasil	12 880 182	18 782 891	32 004 817	52 904 744	28 356 133	33 161 506	38 987 526	41 603 810

^a Datos preliminares.

FUENTE: Instituto Brasileiro de Estadística, *Sinopse estatística do Brasil* (Río de Janeiro, INE, 1971).

A pesar de que no da ningún tipo de tratamiento al siglo xx, es decir, cuando el capitalismo monopólico y el de Estado pasan a ser la forma dominante en nuestras formaciones sociales y determinan las relaciones de producción diferenciadas en modos de producción coexistentes, el autor sigue las vinculaciones externas de las formaciones sociales correspondientes.

¿Existe algún análisis satisfactorio sobre lo que son las relaciones ciudad-campo en esta época? Sólo hay referencias incidentales. Para situar adecuadamente la exacta significación de las relaciones ciudad-campo respecto de las categorías y conceptos anteriores, conviene, en principio, utilizar conceptos similares aunque de mayor contenido histórico, esto es, el proceso de urbanización, el de metropolización y, finalmente, el de regionalización, todos los cuales afectan a nuestras sociedades. En esta oportunidad sólo nos detendremos en este último.

En efecto, así como a escala mundial la división en Estados-Nación responde a coyunturas económicas y políticas, en cada una de esas unidades nacionales se ha producido, históricamente, una *división social y técnica del trabajo*, que ha generado organizaciones territoriales diferenciadas que se pueden identificar con las *regiones*. Éstas serían entidades orgánicamente articuladas, esto es, determinaciones espaciales básicas intranacionales que tenderían a constituir niveles de decisión intermedios en el Estado-Nación. La *región* que funcionalmente vive a partir de su centro, esto es, del lugar *central* principal, depende en su generación, sin embargo, de la específica naturaleza que adoptan la articulación y la coexistencia de distintos modos de producción. Por lo tanto, estructuralmente la región sería la expresión de relaciones de producción dominantes en una formación social determinada. Así, las variaciones de interacción y de interdependencias intra e interregionales, a nuestro juicio, expresarían la naturaleza de esas combinaciones, así como el carácter que asumen, en el nivel regional, las relaciones ciudad-campo, como manifestaciones fenoménicas de relaciones de producción.⁹

3. *El proceso de regionalización en Chile y Brasil (siglos XIX y XX)*

El proceso de regionalización en estos países se debió a los siguientes factores: 1] la *expansión mundial* e introducción histórica de modos de producción precapitalistas bajo la forma de economías mercantiles, comerciales, financieras, que durante el siglo XIX destacaron la importancia de la economía de servicios en nuestros países, y durante el XX la adopción de modos de producción capitalistas ya monopólicos, ya de Estado. Ello define la naturaleza de los procesos de urbanización, metropolización y regionalización en Chile, Brasil y otros países latinoamericanos.¹⁰ 2] *El*

⁹ M. Morales, *art. cit.*, 1971.

¹⁰ Aunque el tema sobre la fase colonial y el siglo XIX pareciera estar prácticamente "agotado" en cuanto a la literatura descriptiva, es importante ensayar, para una formación social determinada, el análisis de la naturaleza y el carácter del proceso de regionalización propiamente dicho, pues esto nos permite, en el nivel empírico, comprender mejor las con-

asentamiento de una organización administrativa rígida que cristaliza el comportamiento de fuerzas sociales y económicas. 3] *El desarrollo de una práctica técnica* más dirigista que transformadora y creadora, más incoherente que racionalizada.

De acuerdo con lo anterior, se puede trazar el esquema histórico siguiente del proceso de regionalización en Chile y Brasil:

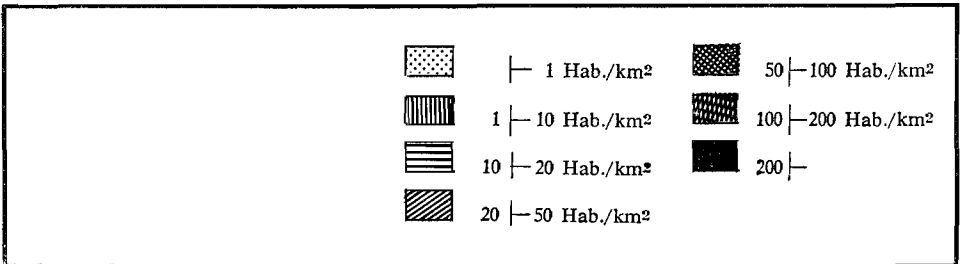
a] Durante la primera mitad del siglo XIX, las localizaciones humanas y productivas reflejan el proceso de agrarización de la economía que sustenta el modelo primario-exportador colonial de los siglos XVII y XVIII. Esta forma de "desarrollo hacia afuera", influido por la demanda externa, fortalece las vinculaciones con Europa en detrimento de los enlaces internos (véase el mapa 3). La ausencia de un proceso de urbanización y el carácter incipiente y embrionario de algunos *lugares centrales* determinan que éstos, por ejemplo, se apoyen en su mayor o menor importancia como centros-relevos, focos de agregación de residencias secundarias urbanas y por último, también, en la significación de la concentración de servicios de distinta índole. En conjunto se prelude con ello un localizado y progresivo proceso de *terciarización*. El campo que, en el caso chileno, sólo es asimilable al Chile Central tradicional (Aconcagua-Ñuble), sirve al modelo descrito de manera que en lo productivo se combinan los fundamentos de esa economía que trata con formas de subsistencia en que el sistema de tenencia principal es el complejo latifundio-minifundio. La estructura jurídico-económica de la hacienda, incluso su morfología agraria, explica grados de autarquía que, dado el carácter del proceso de subdivisión minifundiaria y concentración latifundista de la tierra, respectivamente, repercuten en la consolidación progresiva, a lo largo de ese siglo y del actual, del sistema del inquilinaje, de la mediería, del engrosamiento de las huestes de "afuerinos", etc. En consecuencia, todo lo anterior conforma los rasgos distintivos de un modo de producción precapitalista, en que la vida de relación es prácticamente inexistente y el espacio es indiferenciado respecto de la organización territorial intranacional.

b] En la segunda mitad del siglo XIX varían los componentes del modelo primario-exportador, lo cual, para el caso chileno, implica agregar la explotación de nuevos recursos naturales y, por ende, en este caso, nuevas áreas. En efecto, el salitre, el guano, y el cobre en el Norte Grande (Tarapacá-Antofagasta), el carbón al sur de Concepción y el trigo en La Frontera (Bío-Bío-Malleco-Cautín), trastocan el esquema de las relaciones intranacionales.

tradiciones y/o complementariedades entre sectores de una sociedad. *Sobre urbanización véase, entre otros*: A. Quijano, "Dependencia, cambio social y urbanización", en *América Latina. Ensayos...*, Santiago, Editorial Universitaria, 1970, pp. 96-140; M. Castells, *art. cit.*, 1971; L. Parisi, "Desarrollo y urbanización en América Latina", en *Planificación*, núm. 7, 1970, pp. 23-48; C. Sempat Assadourian, *art. cit.*, 1970. *Sobre metropolización véase*: PROMECHAL, Doc. núm. 1 y 2 serie C; V. Gámez, *Notas para la formulación del marco teórico sobre el proceso de metropolización en Chile y en América Latina*, Santiago, DEPUR, 1971; M. Morales, *Elementos para la formación de un marco teórico sobre el proceso de metropolización en Chile y en América Latina*, Santiago, DEPUR, 1971; L. Parisi, *Modo de producción y el proceso de metropolización en América Latina*, Santiago, DEPUR, 1971.

MAPA 3

BRASIL: DENSIDADES DEMOGRÁFICAS, 1970



FUENTE: Instituto Brasileiro de Estadística, *Sinopse estatística do Brasil*, Rio de Janeiro, INE, 1971.

Para el caso brasileño, subrayamos solamente el hecho de que el surgimiento y el vigor de la economía cafetalera, fundada en una elevada monetarización del factor trabajo, implicó una urbanización y una regionalización embrionaria, concentrada en el centro sur del Brasil. Esta economía cafetalera articuló, con su desarrollo, las áreas deprimidas sustentadas por la monoproducción azucarera (Nordeste), y por la actividad agropecuaria (Río Grande del Sur). Las relaciones de producción capitalista de esa economía unifican en un mismo espacio económico de producción y de consumo las emergentes regiones de Río de Janeiro y de São Paulo. Esa unidad económico-social se constituye, ya en el siglo xx, en el núcleo fundamental de la industrialización sustitutiva brasileña.

Aunque no se discute aquí la importancia del estímulo externo, por primera vez, como hemos visto, se producen algunas diferenciaciones regionales, explicadas por especializaciones productivas orientadas al exterior pero fundadas en nuevas relaciones de producción, que influyen en la conformación de *redes urbanas* efímeras, las cuales tienden a evolucionar e involucionar respectivamente.

Para el caso chileno, R. Guerrero señala respecto de La Frontera:¹¹

“En resumen, latifundio y minifundio vuelven a encontrarse en La Frontera a causa de una colonización limitada, restringida, abortada. De herencia quedó una trama urbana hueca, desajustada a la realidad. En La Frontera, región valorizada por la colonización agraria, la génesis de la trama urbana corresponde a los éxitos iniciales; su decadencia, a las transformaciones de las estructuras agrarias y al despoblamiento en función de coyunturas económicas...”¹²

En el período que se describe, las formas precapitalistas mercantiles y de autosubsistencia indicadas pasan a combinarse con modos de producción precapitalistas comerciales y financieros. Respecto del control hegemónico externo, significa el ascenso progresivo de la influencia inglesa en nuestras formaciones sociales. En Chile, por ejemplo, se consolidan centros portuarios que se apoyan en “*hinterlands*” económicos especializados (Antofagasta e Iquique: productos metálicos y no metálicos; Valparaíso, Penco: producción triguera). Se funda una infraestructura física *ad hoc* y una agricultura comercializada se expande progresivamente en Chile Central, en la región metropolitana santiaguina principalmente. Esta agricultura tiende a servir el incipiente mercado interno, básicamente urbano, que se apoya, de una parte, en la consolidación demográfica lenta pero significativa de Santiago, Valparaíso y Concepción. Ocurre lo mismo con la humanización de los áridos paisajes nortinos, donde los puertos y las ciudades nacen y desaparecen al ritmo de la explotación del guano, del salitre y del cobre, principalmente.

La adecuación tecnológica a dichas actividades económicas genera la infraestructura física señalada. Las vías férreas, los caminos, etc., dinamizan y densifican los movimientos de población definitivos y/o tempo-

¹¹ Sobre La Frontera, véase R. Guerrero, “Estructuras agrarias, despoblamiento y trama urbana en La Frontera”, en *Cuadernos geográficos del sur*, año 1, 1971, pp. 65-75.

¹² R. Guerrero, *art. cit.*, p. 75.

rales que apuntan ya al Norte Grande, ya a países como Perú, Estados Unidos, etc. Chile Central es un espacio proveedor de hombres en la medida en que el latifundio-minifundio, como sistema de tenencia básico de la estructura agraria, tiende a expulsar a gran parte de la población campesina activa flotante.

Las inversiones hechas por comerciantes y banqueros cristalizan la apropiación jurídica y el usufructo personal y familiar de la tierra de uso agrícola. Los grandes propietarios, tanto de La Frontera como de la embrionaria región metropolitana santiaguina (Aconcagua-Colchagua), asientan, con ello, su control político y económico en el país. Cuando en Europa la Revolución Industrial llega a su apogeo, en Chile se consolida una economía de servicios que amplía el número y la composición de la clase dominante intranacional. Pero esto, sin duda, no la aleja de la rancia aspiración de encontrar en el dominio de la tierra la expresión socioeconómica de su poderío.

En Chile y en Brasil, los pocos centros "urbanos" existentes en este período, no incluidos los puertos ni la capital, constituyen modestos mercados agrícolas locales donde se comercializa una parte poco significativa de la producción agrícola. Sólo en la embrionaria región santiaguina y en las áreas circunvecinas a Río de Janeiro, São Paulo y Recife se producen especializaciones agrícolas que anuncian transformaciones de mayor envergadura.¹³ En efecto, la ampliación de la agricultura de riego, la introducción de nuevos cultivos, el uso de fertilizantes, etc., reflejan la inyección de capitales de origen urbano en el campo. Ello se expresa, también, en la mayor movilidad horizontal de la población activa agrícola, que, al residir en áreas de pequeña propiedad, en algunos centros urbanos menores, compone el basamento de las fuerzas productivas de estas áreas. Todo ello preludia la proletarización progresiva del campo, hecho que en la actualidad se refleja en dos situaciones, a saber: el predominio del obrero agrícola como recurso laboral, y la mayor conciencia política y social de esta masa de trabajadores.¹⁴ Volviendo al período que se describe, cabe indicar que en Chile los centros "urbanos" no llegan a constituir lugares centrales como Santiago, a diferencia de lo que ocurre en Brasil con Río de Janeiro, São Paulo, Recife, Porto Alegre, etc.; se monopolizan, prácticamente, todos los niveles terciarios, reforzando incluso en el segundo decenio del siglo xx el proceso de concentración acelerado de origen industrial que pasamos a describir ahora.¹⁵

c) Entre 1930 y 1970 se consolida en Chile y en Brasil, y en gran parte de América Latina, un proceso social específico, a saber, el de urba-

¹³ Véase J. Borde y M. Góngora, *Evolución de la propiedad en el valle del Puangue*, Santiago, Editorial Universitaria, 1956, 2 vols.

¹⁴ Véase J. Borde y M. Góngora, *op. cit.*, vol. I, p. 215, quienes señalan: "Debido a ello es que los propietarios de minifundios, nacidos de fragmentaciones antiguas, así como también los inquilinos, se ven llamados a engrosar las filas de un nuevo proletariado rural cuyo desarrollo lento se hace evidente en el reciente progreso (léase crecimiento) de pueblos y aldeas..."

¹⁵ En cuanto a la ausencia de una jerarquía urbana en la región metropolitana santiaguina, véase M. Morales, "La dominación metropolitana y la estructura urbana externa de la cuenca del río Rapel", en *Planificación*, núm. 7, 1970, pp. 49-87.

nización, el cual traspasa e impregna otros procesos de la sociedad.¹⁶ En efecto, el paso de relaciones de producción decimonónicas a otras en que el proceso de urbanización asume un papel decisivo corresponde, en otros términos, al remplazo del *modo de producción precapitalista financiero-comercial dominante* por el *modo de producción capitalista industrial* que, históricamente, en los últimos decenios, asume la forma de capitalismo monopolístico y de Estado.

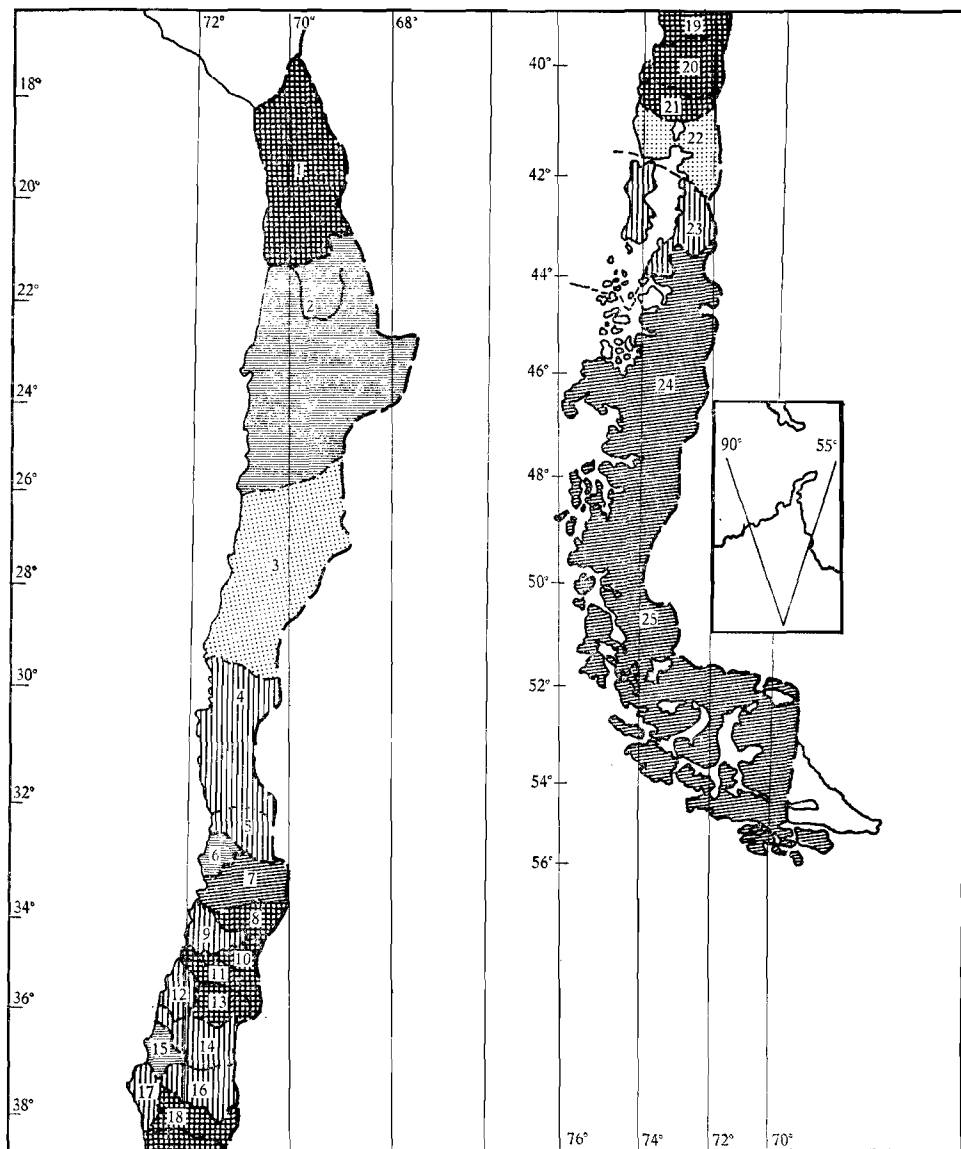
Así, la naturaleza del proceso de industrialización dependiente, que sustenta dicho modo de producción en nuestras formaciones sociales, dinamiza la concentración económica, demográfica y política.¹⁷ Ello agudiza la lucha de clases en la medida en que las contradicciones específicas del capitalismo dependiente se localizan, espacialmente, en algunos centros urbanos de primer rango o en áreas socioeconómicas especializadas. En general, más del 50 por ciento de la población de estos países subsiste en condiciones *marginales*, sin capacidad efectiva de ingresos, y está excluido de las pautas económicas y culturales de la civilización contemporánea. Esto explica, a nuestro juicio, la razón por la cual los perfiles de demanda global, prevaleciente en ellos, caracterizarían el capitalismo subdesarrollado y excluyente que tiene lugar en nuestro continente. Las implicaciones de este proceso seguramente están en la base misma de la falta de integración funcional e institucional de los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural.

En los casos de Chile y Brasil, estas contradicciones antagónicas son visibles en Santiago, Valparaíso, Concepción y el Norte Grande, São Paulo, Río de Janeiro y Recife, focos de tempranas luchas reivindicacionistas que en su conjunto anuncian el advenimiento del movimiento obrero en nuestro continente. A lo anterior se unen contradicciones no antagónicas que se dan entre el campo y la ciudad, entendidos como medios ecológicos diferenciados. En efecto, la fuga de hombres y de excedentes económicos reales en favor de algunas ciudades, en desmedro de las áreas rurales periféricas, aumenta aceleradamente en la medida en que las grandes ciudades, en apariencia, se convierten en el reverso de la moneda de aquellas formas de vida en que predominan la falta de oportunidades, la miseria y el cuasi-inmovilismo secular (véase el mapa 4). Este espejismo, la polarización ecológico-demográfica, provocada en gran parte por las inversiones privadas foráneas directas en industrias con elevada tecnología, la emergencia de áreas industriales y urbanas especializadas, las estrategias económicas estatales "progresistas" pero esporádicas, inconexas e inducidas externamente, etc., contribuye a un proceso de concentración que, cuantitativamente, intensifica los flujos migratorios interiores, polarizando el crecimiento demográfico. Se masifica la disponibilidad de una

¹⁶ A. Quijano, *art. cit.*, 1970.

¹⁷ Al respecto, Alfredo Calcagno, en el plano estrictamente económico, señala: "Las economías externas de aglomeración que se generan en esos puntos determinaron ventajas comparativas para la concentración industrial, en especial una mayor productividad del capital. Consecuentemente, un porcentaje significativo del ingreso generado en las regiones periféricas tiende a canalizar hacia los centros": CEPAL, *Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización*, Santiago, 1971, p. 7.

CHILE: COEFICIENTE DE ATRACCIÓN POR PROVINCIAS, 1966



SIMBOLOGÍA:			
$CA = \frac{1}{E}$		+ 7.80 a + 3.49	1 Tarapaca
		+ 3.98 a + 1.00	2 Antofagasta
		- 0.09 a - 0.38	3 Atacama
		- 0.39 a - 0.80	4 Coquimbo
		- 0.81 a - 0.91	5 Aconcagua
			6 Valparaíso
			7 Santiago
			8 O'Higgins
			9 Colchagua
			10 Curico
			11 Talca
			12 Maule
			13 Linares
			14 Nuble
			15 Concepción
			16 Bio-Bio
			17 Araucano
			18 Malleco
			19 Cautín
			20 Valdivia
			21 Osorno
			22 Llanquihue
			23 Chiloé
			24 Aysen
			25 Magallanes

FUENTE: Registro Civil.

NOTA: El coeficiente de atracción señalado tiene el mérito de describir el proceso de concentración metropolitana chileno, así como también la ocupación de frentes pioneros como Aysén y Chiloé continental. En forma marginal se puede constatar la relativa significación de las localizaciones mineras del Norte Grande.

mano de obra industrial no calificada de bajo costo en las distintas aglomeraciones metropolitanas, que en términos de morfología urbana pasan a sufrir serias inadaptaciones debido a la asincronía entre los ritmos demográficos y el crecimiento físico y económico. En otras palabras, se producen diferenciaciones regionales mucho más específicas que apuntan globalmente hacia desigualdades y desequilibrios muy marcados. Se conforma, pues, un sistema asimétrico jerarquizado de regiones de distinta coherencia e integración económica y espacial, cual responde a la naturaleza de un desarrollo desigual y combinado. Esto, en síntesis, expresa la dialéctica misma de las contradicciones sociales insertadas en las relaciones ciudad-campo y en las relaciones urbano-rurales.

En el caso chileno, la región metropolitana santiaguina, por ejemplo —esto es, el área sometida a la influencia más directa de la capital (véase cuadro 6)—, pasa a constituir una región en franco crecimiento y expansión,¹⁸ en oposición a otros espacios donde más bien se consolidan *áreas metropolitanas* que *metrópolis* “con vocación regional”, como sucede con Concepción. A ello se agregan áreas donde existen redes urbanas en declinación o estancadas (Norte Grande, Norte Chico, Los Lagos y La Frontera, respectivamente), y en fin, territorios de colonización incipiente. En Brasil, en cambio, se consolidan metrópolis “con vocación regional” articuladas, globalmente, por el predominio del capitalismo industrial y financiero ampliamente desarrollado en el eje Río de Janeiro y São Paulo. Así pues, las expresiones cuantitativas de un proceso social específico —el de urbanización— provoca cambios cualitativos que generan otros procesos específicos, tales como el de metropolización. Ello es significativo no sólo para entender las vinculaciones interregionales, sino también para encauzar cualquier esfuerzo de planificación integral.

¿En qué se fundamentan las diferenciaciones socioespaciales anteriores y cuál es la significación del proceso de regionalización descrito lo que concierne a la importancia de las relaciones ciudad-campo?

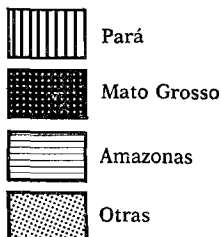
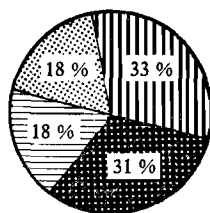
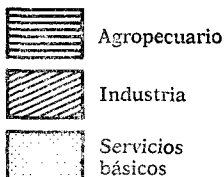
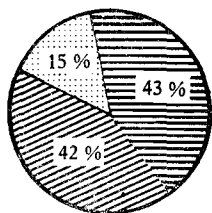
En nuestra opinión, la explicación decisiva se debe buscar en la teoría. Ella se encuentra expresada, también, en historia, es decir, en la manera como se articulan y se han combinado los distintos modos de producción que coexisten en nuestras actuales formaciones sociales. El modo de producción capitalista en su forma monopólica y de capitalismo de Estado constituye una estructura “a dominante”. Ello implica que las instancias político-jurídicas y la economía son traspasadas, determinadas y dominadas por esa estructura. El grado de “pureza” de esta vinculación, en términos socioespaciales, se explicaría históricamente en América Latina,

¹⁸ Con relación a la estructura territorial, la región metropolitana comprendería el Gran Santiago y la zona urbana inmediata, esto es, la subregión de San Felipe, Los Andes (eje superior y medio del río Aconcagua); la subregión de Valparaíso-Viña del Mar y, finalmente, la subregión de Rancagua, es decir, la hoya hidrográfica del Rapel. No coincidimos, en principio con Sergio Boissier, quien, a partir del análisis de los patrones de crecimiento económico diferenciado, divide artificialmente una región que, sin sustentarse en una red urbana jerarquizada, contiene formal y estructuralmente los rasgos fundamentales del proceso de metropolización chileno (Boissier, S., “Algunas hipótesis sobre un modelo de desarrollo de la zona metropolitana”, en EURE, vol. 1, núm. 2, 1971, pp. 19-32.

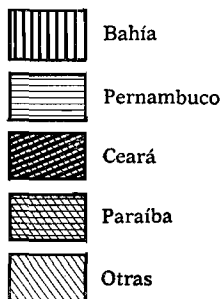
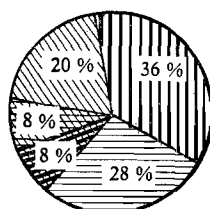
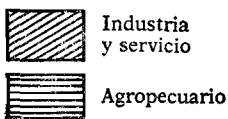
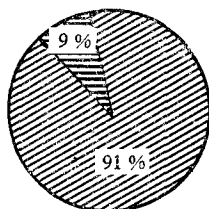
GRÁFICA 1

BRASIL: VALOR DE LAS INVERSIONES APROBADAS POR SUDAM Y SUDENE, 1970

SUDAM: Inversiones (Cr. \$ 1 000)



SUDENE: Inversiones (Cr. \$ 1 000)



FUENTE: Instituto Brasileiro de Estatística, *Sinopse estatística do Brasil*, Río de Janeiro, INE, 1971, p. 327.

NOTA: Este cuadro demuestra cómo en la región de SUDAM, donde el sector primario es significativamente dominante, las inversiones en industrias y servicios son menores que en el área de SUDENE. Se produciría así, en este último caso, el reforzamiento de un sistema urbano más orgánico, el cual se apoya en lugares centrales principales tales como Salvador, Recife, etc., metrópolis complementarias que soportan, jerárquicamente, la función regional en SUDENE.

CUADRO 6

CHILE: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANO-RURAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA SANTIAGUINA.
PROYECCIONES DE POBLACIÓN, 1960-80

(en miles)

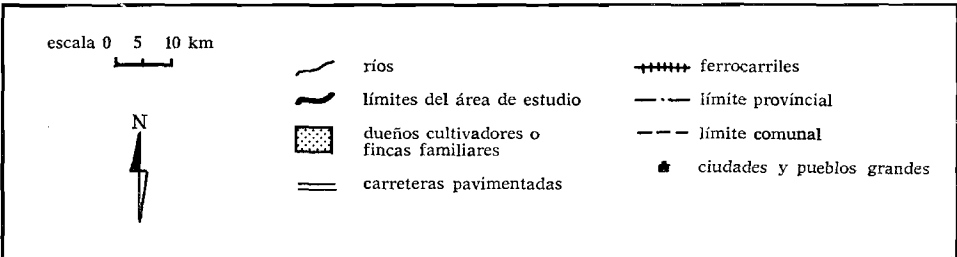
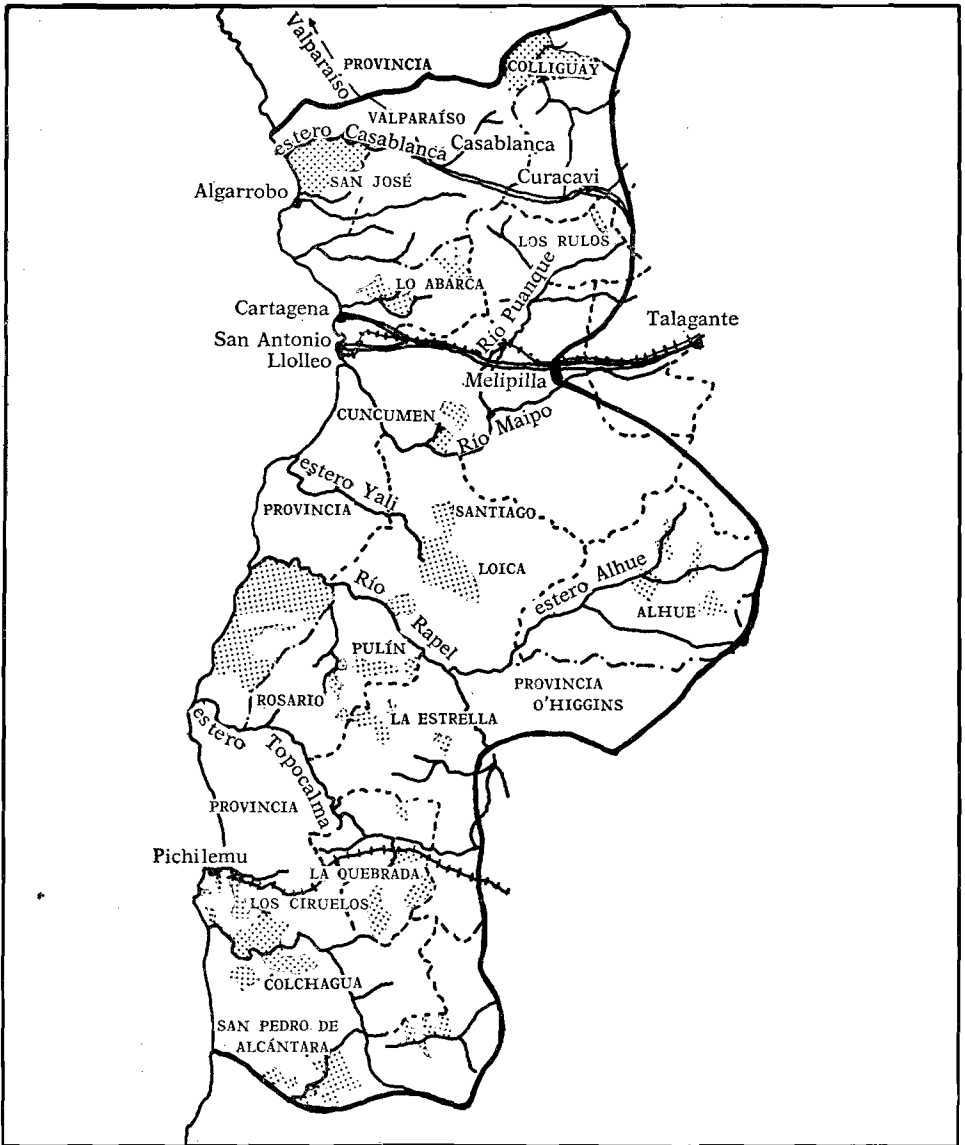
	1960			1970 ^a			1980 ^b		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Aconcagua	82.5	65.9	148.4	109.0	61.6	170.6	151.7	60.5	212.2
Valparaíso	579.0	73.2	652.2	756.4	73.1	829.5	1 012.9	73.5	1 086.4
Santiago	2 318.3	275.7	2 575.8	3 327.7	270.6	3 598.3	4 565.9	325.0	4 850.9
O'Higgins	146.3	128.0	274.3	195.8	120.9	316.7	269.7	117.2	386.9
Colchagua	54.8	112.7	167.5	72.3	115.2	187.5	104.2	121.1	225.3
Total	3 180.9	637.3	3 818.2	4 461.2	641.4	5 102.6	6 104.4	697.3	6 761.7

FUENTE: ODEPLAN, *Análisis introductorio al estudio de la macrozona central* (Santiago, 1967), p. 7.

^a CELADE, *El futuro crecimiento de la población de Chile* (Santiago, 1966), p. 32.

^b *Ibid.*, p. 39.

NOTA: Muestra la gran significación que tiene, demográficamente, la región metropolitana santiaguina en el contexto nacional. Del mismo modo define, también, la polarización demográfica de carácter metropolitano que contribuye a densificar el crecimiento poblacional localizado.



FUENTE: W. Smole, "Los dueños cultivadores de Chile central", en *Informaciones geográficas*, año XV, 15, 1965.

NOTA: Los dueños cultivadores o pequeños propietarios, localizados principalmente entre el Aconcagua, por el norte, y el Rapel, por el sur, constituyen un estrato de pequeños agricultores y mineros, los cuales combinan las actividades agrícolas de secano, sometidas al ritmo del "barbecho costino" (*dry farming*), y las actividades propias de la pequeña minería de la cordillera de la Costa, con los trabajos estacionales en la depresión central regada, durante el estío. Esas labores significan una liquidez monetaria complementaria a la economía de subsistencia principal que practican.

por la manera como las inversiones foráneas directas y el capitalismo de Estado mismo han *localizado* el crecimiento económico sin desarrollo social integral.¹⁹

Así, la distribución regional del producto y del ingreso y el monto de las inversiones sectoriales de carácter industrial, por ejemplo, y/o la conformación de enclaves económicos agropecuarios tecnificados en algunas formaciones sociales latinoamericanas, reflejan dichos grados de "pureza" (véase la gráfica 1). En Chile, sin embargo, ese modo de producción que, espacialmente y en un estado casi "puro", podría explicar la red urbana del Norte Grande, por ejemplo, se combina con relaciones de producción precapitalista.

¿Se podría discutir la difusa penetración del capitalismo monopolístico y de Estado en el antepaís del Gran Santiago? En principio no, ya que en el dominio costero quedan aún economías de subsistencia débilmente explicadas por lazos demográficos y económicos intrarregionales (véase el mapa 5).

Pareciera que, en síntesis, las vinculaciones entre el campo y la ciudad varían, de región a región, de acuerdo con los siguientes hechos:

i] Distintos grados de complementariedad interregional que dependen, además de los procesos mencionados, de los objetivos y ordenamientos programáticos nacionales y regionales. Ello dinamiza o frena, positiva o negativamente, la velocidad de circulación de hombres, capitales, bienes físicos e invisibles, etc.

ii] Contradicciones propias del modo de producción capitalista monopolístico y de Estado que acrecientan o disminuyen, a escala interregional según sea el caso, las formas de dependencia metropolitana intranacional de grandes áreas respecto de algunos *modos* privilegiados.

iii] Menor o mayor grado de coherencia de las interdependencias jerárquicas urbanas intrarregionales que generan y consolidan redes urbanas fortalecidas y/o deterioradas, ya por la creciente cohesión de las vinculaciones económicas intersectoriales,²⁰ ya por la localización y la concentración específica de actividades básicas urbanas y regionales.²¹

iv] El control monopolístico foráneo ejerce, todavía, una fuerte influencia en la localización de capitales, de hombres y de establecimientos industriales. Sin embargo, hay áreas en donde los condicionantes naturales y la infraestructura física amplían aún más las contradicciones no antagónicas entre medios ecológico-demográficos distintos.

A continuación, se describe y se discute la importancia de la práctica técnica (planificación) en los procesos de concentración económico-social, los cuales repercuten, a su vez, en transformaciones cualitativas de las relaciones ciudad-campo, por ejemplo.

¹⁹ Véase, al respecto, O. Sunkel, "Cambios estructurales, estrategias de desarrollo y planificación en Chile (1938-1969)", en *Cuadernos del CEREN*, núm. 4, 1970, pp. 31-50.

²⁰ Véase F. Pedraño, *Problemas prioritarios regionales y urbanos de América Latina*, Santiago, ILPES, 1971.

²¹ La categoría analítica *base urbana y/o regional* aparece como un instrumento de uso delicado en el estudio de las formaciones sociales latinoamericanas.

B. ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA PLANIFICACIÓN EN CHILE Y EN BRASIL.
SU RELACIÓN CON LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO
Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

En las páginas precedentes se intentó mostrar las limitaciones teóricas de que adolecen en su mayoría los estudios de la realidad de nuestros países. También se trató de formalizar el contenido teórico y las proyecciones analíticas de un enfoque integrado. Ello nos parece suficientemente apto como para distinguir, orgánicamente, la multiplicidad de manifestaciones fenoménicas de procesos sociales específicos de distinta calidad y jerarquía histórica. En las páginas que siguen, y como corolario de lo anterior, se busca aclarar el significado de las restricciones impuestas a una práctica técnica (planificación), muchas veces desligada de categorías teóricas y analíticas básicas o, a fin de cuentas, inmersa en simples posturas doctrinarias. La "divinización" de instrumentos técnicos de planificación en muchos casos intenta remplazar sus fundamentos reales, con lo que se soslayan las relaciones de poder que definen el horizonte mismo de esta práctica técnica. Un enfoque integrado de nuestras sociedades hará posible una desmistificación racional de la planificación como un pretendido instrumento de mediación social y político.

Para una mejor comprensión conviene esbozar los contenidos y la importancia histórica de la práctica técnica en Chile durante los siglos XIX y XX. Seguidamente, interesa mencionar las limitaciones metodológicas de la planificación divorciada de un marco teórico coherente. En tercer lugar, y casi en términos operativos, creemos importante reconocer el carácter insuficiente de los programas sectoriales sin su articulación previa con una *planificación integral*.²² En cuarto lugar, conviene discutir las vinculaciones entre la planificación global, sectorial y, naturalmente, la territorialización de esas intervenciones.

1. *La planificación en Chile y en Brasil durante los siglos XIX y XX*

Al revisar la literatura pertinente sorprende la escasez de monografías que busquen evaluar integralmente, en el amplio sentido del término, los fundamentos teóricos, la naturaleza y los efectos de los distintos esfuerzos de planificación realizados ya en su condición de iniciativas aisladas ya como intentos más coherentes. Salvo algunas excepciones parece que la mayoría de los especialistas no atribuye decisiva importancia metodológica a la confrontación permanente entre práctica técnica y teoría, búsqueda legítimamente permisible a través del intento de explicación histórica. Durante el siglo XIX y los dos primeros decenios del siglo XX se pueden reconocer en Chile, Brasil y otros países latinoamericanos, dos

²² Para la discusión de este planteamiento véase, entre otros, a Ch. Bettelheim, *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, Madrid, Tecnos, 1971; P. Massé, *Le Plan ou l'anti-hasard*, París, Gallimard, 1965. Sobre la experiencia chilena véase O. Sunkel, *art. cit.*, 1970; L. Parisi, *art. cit.*, 1970.

manifestaciones históricas básicas de la práctica técnica, a saber: formas de intervencionismo y/o proteccionismo y, seguidamente, formas de libre-cambismo decimonónico.

La independencia política de las colonias luso-hispánicas en América Latina significa no sólo una redistribución del poder en el mundo, sino también un ajuste interno en cada uno de los nacientes Estados. Esto se traduce, en el comienzo, en un inobjetable control gubernamental de las actividades políticas y económicas de nuestras respectivas sociedades, aunque en forma asistemática y a veces irreflexiva algunos países latino-americanos, Chile y Brasil entre otros, toman diversas iniciativas, generalmente aisladas, para preservar, primero, la integridad territorial. También, en segundo lugar, buscan afianzar y fomentar las actividades primarias agropecuarias y extractivas y asentar la incipiente manifestación de una industria manufacturera en ciernes. Entre 1830 y 1860, diversas medidas intervencionistas paradójicamente le permiten al Estado chileno financiar indirecta y directamente el mejoramiento tecnológico de las actividades agropecuarias y mineras que constituyen, en la época, la base económica nacional. En efecto, los grandes propietarios, que detentan el poder político, reciben el apoyo financiero estatal para extender el área regada, introducir nuevos cultivos, mejorar los existentes, drenar áreas pantanosas, etc.²³ Sin embargo, se acrecienta el gasto de esa clase social en actividades y formas de consumo suntuarias²⁴ lo cual repercute en la descapitalización progresiva del agro. La subdivisión de la propiedad en la depresión central regada (véase la gráfica 2), la pauperización y proletarización de la población rural, el mantenimiento de técnicas agrícolas tradicionales pero aberrantes, como es el monocultivo, etc., constituyen algunas manifestaciones de esta situación.

A partir de 1860 se agudiza la contradicción entre las ideologías liberales en boga y los esfuerzos gubernamentales esporádicos tendientes a orientar las actividades económicas nacionales. La culminación de esta situación corresponde al enfrentamiento indirecto entre los capitalistas extranjeros que controlan la banca, la infraestructura física, la explotación de algunos yacimientos mineros, etc., y los esfuerzos de algunos gobernantes de vanguardia, quienes representan no sólo las tendencias proteccionistas decimonónicas sino también una nueva forma de encarar los problemas de soberanía nacional.

Durante el siglo xx, los hitos bélicos y económicos acentúan diversas formas de dirigismo; en Chile, Brasil y otros países latinoamericanos, el Estado interviene cada vez más en la orientación de la economía a fin de diversificarla técnica y productivamente.²⁵ Esta situación no significa un

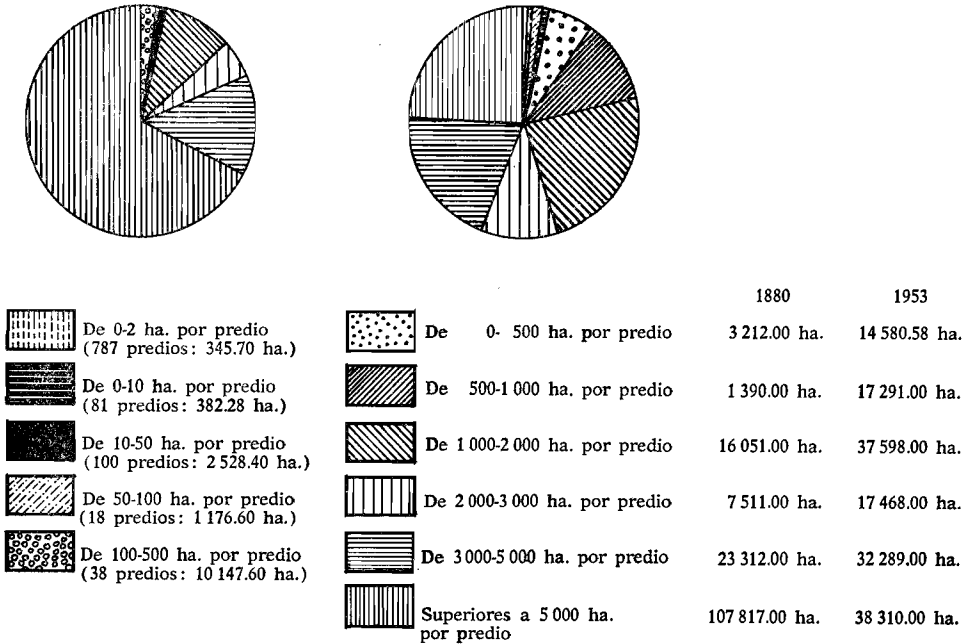
²³ Véase M. Morales, "El uso del agua y problemas regionales en la cuenca del río Rapel", en *Informaciones geográficas*, año xvi (1966), 1969, pp. 51-103.

²⁴ En este período del siglo xix, la morfología de Santiago traduce este hecho, aunque sea parcialmente, a través de la magnificencia de las residencias urbanas secundarias de la clase dominante. Véase M. Morales, *La aglomeración santiaguina*, Santiago, DEPUR, 1972.

²⁵ Véase O. Sunkel, *art. cit.*, 1970, y R. Lemos Smith, *El proceso de industrialización y su significado en el proceso de metropolización en Chile, 1940-1970*, Santiago, DEPUR, 1972 (borrador preliminar, PROMECHAL).

GRÁFICA 2

CHILE: EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN EL VALLE DEL PUANGUE, 1880-1953



FUENTE: J. Borde y M. Góngora, *Evolución de la propiedad rural en el valle del Puangue*, Santiago, Editorial Universitaria, 1956, p. 90.

NOTA: El proceso de subdivisión y de fragmentación de la propiedad tiene raíces históricas profundas en el caso de Chile. Existe, sin duda, una relación directa entre la aceleración de este proceso y la extensión del área regada, la adecuación de espacios "cauce", especialización productiva agrícola y, lo que es más importante, la profundización de antagonismos económicos derivados de la introducción de formas capitalistas en el campo.

proceso de planificación integral ni, mucho menos, una socialización efectiva de los medios de producción. En el peor de los casos, se sistematizan los esfuerzos tendientes a apoyar, consciente o inconscientemente, un proceso de industrialización dependiente, y en el mejor de ellos, también se liberan recursos naturales disponibles pero congelados, los cuales constituyen una modesta parte del *excedente-económico potencial* de esas sociedades (1940-1950).

En los últimos veinte años asistimos a transformaciones, aún epidérmicas, de la práctica técnica, al intentarse una planificación más sistemática, aunque muchas veces de base "desarrollista". Estos intentos implican la elaboración y el control de planes nacionales relativamente bien enunciados, pero sin contenidos teóricos de base y sin posibilidad de un control eficiente. En el caso particular de Chile, la creación de ODEPLAN,

primero, y la coyuntura política actual, después, tienden a transformar el dirigismo anterior, de hecho, en una planificación flexible que incluye, como objetivo básico, delimitar sectores económicos precisos (social, mixto, privado). Este propósito, nuevo en América Latina dada la vía elegida, tiende a un sistema de planificación verdaderamente integral en que el buen funcionamiento del sistema dependa de la evidencia, socialmente necesaria, de los objetivos.²⁶ En Brasil, la creación del Banco Nacional de Desenvolvimento Económico (BNDE), durante el gobierno de Vargas, aparece como el intento más orgánico de conducir la programación económica según las prioridades nacionales sustentadas por el sector público. Ya en 1955, en el gobierno de Kubitschek, el plan de Metas, que subraya la industrialización, pasó a apoyarse en las inversiones directas extranjeras. Por otro lado, en Brasil la programación agrícola y rural expresa, más bien, inyecciones en organismos oficiales, los cuales, a su vez, desempeñan netamente un papel de *servicio social*. Es oportuno señalar que la falta de articulación orgánica entre los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural, en Brasil, se explicaría, entre otras cosas, por el hecho de que prevalece un rígido perfil urbano de demanda global. Tal hecho no es, como se supone, un problema técnico o institucional de la planificación, sino que expresa, efectivamente, un problema estructural de la sociedad brasileña.

Después de esta muy esquemática revisión de la planificación en Chile y en Brasil, cabría precisar las limitaciones de las intervenciones divorciadas de marcos teóricos mínimos. A ello nos dedicaremos en los párrafos siguientes.

2. La planificación y los requerimientos teóricos mínimos

Según indicamos, en América Latina escasean los ejemplos de países en que la planificación tenga un apoyo teórico adecuado. La progresiva coherencia y la sistematización de esas intervenciones no llegan a implicar una visión de la práctica técnica como un *proceso social*,²⁷ que no sea solamente "la búsqueda de la abundancia, sino más aún, sin duda, la construcción de una sociedad..."²⁸ En efecto, las situaciones señaladas para Chile y Brasil demuestran que los esfuerzos de planificación realizados anteriormente han constituido respuestas episódicas a problemas internos y, las más de las veces, a estímulos foráneos (así, por ejemplo, la Alianza para el Progreso). En estas condiciones ha faltado un plan de conjunto que establezca, resuma y haga factibles los objetivos que interesan a la sociedad nacional en su totalidad. Las presiones económicas y políticas internas y externas dificultan todavía la creación de mecanismos político-administrativos que cubran no sólo los niveles operativos de los problemas, sino también los requerimientos orientadores globales de las intervenciones. Lo anterior, se complica doblemente cuando los sistemas de

²⁶ P. Massé, *op. cit.*, 1965, p. 47.

²⁷ Ch. Bettelheim, *op. cit.*, 1971, p. 19.

²⁸ P. Massé, *op. cit.*, 1965, p. 54.

contabilidad y de información disponibles no son capaces de constituir una herramienta integradora que facilite, de una parte, la adopción de decisiones socialmente útiles y, de otra, su posterior control.

Según Charles Bettelheim,²⁹ “el fin de todo plan económico es, en definitiva, realizar una adaptación de la producción... a las necesidades sociales o, más amplia y más frecuentemente, a la demanda”. Ello, al implicar una adaptación consciente, pone en juego no sólo los aspectos técnicos de las decisiones gubernamentales, sino también aquellos de índole filosófico-doctrinaria. Esta restricción histórica a la práctica técnica encuentra en nuestros países su cabal expresión en la confusión casi permanente entre lo que son y lo que debieran ser la planificación y la programación.

3. *La insuficiencia de los programas “sectoriales”*

Cuando se alude a los programas “sectoriales”, en principio se les puede entender de dos maneras, a saber: i) como la puesta en práctica de esfuerzos combinados que tienden a controlar problemas complejos³⁰ o, en su defecto, a racionalizar las posibilidades de producción en una firma y/o rama industrial;³¹ ii) o bien, en el segundo caso, como intervenciones sistematizadas sobre “sectores” de la sociedad o problemas “sectoriales” de la sociedad.³²

La primera observación apunta hacia la insuperable restricción de la propagación sin planificación integral. Resulta dudoso, en cuanto a su eficacia, esbozar programaciones de diversa índole, *v. gr.* intersectoriales, desde el particular punto de vista de una disciplina. Por otro lado, los esfuerzos sectoriales, “estructurales”, etc., se tornan ampliamente discutibles al no saberse previamente a dónde *quiere ir* la sociedad afectada por esas determinaciones. Ello es más claro aun si se está de acuerdo en que proceder a una programación significa, estrictamente, “elegir previamente, y *en principio una vez por todas*, los valores de un cierto número de variables de decisión”.³³ Este intento de *optimización* en el uso de recursos de un país subdesarrollado y dependiente, válido técnicamente, no tiene trascendencia cuando la utilización de dichos recursos no es compatible con objetivos explícitos y necesarios en función del cambio social estructural (véase respecto de Brasil la gráfica 1).

De allí la debilidad en Chile de los esfuerzos de descentralización económica sectorial y regional, los cuales han significado intentos progresistas pero en realidad mal hilvanados. La sectorialización de las inversiones por regiones, por actividades económicas, por áreas ecológico-

²⁹ Ch. Bettelheim, *op. cit.*, 1971, p. 49.

³⁰ Obsérvense al respecto las sugerencias hechas por F. Pedrão, *art. cit.*, 1971, pp. 38-39, sobre los programas regionales de interrelación sectorial.

³¹ Ch. Bettelheim, *op. cit.*, 1971, p. 178.

³² Cf. Naciones Unidas, *Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda*, Copenhague, 1962.

³³ P. Massé, *op. cit.*, 1965, pp. 189-190.

demográficas diferenciadas, etc., no ha sido suficiente para frenar los procesos concentradores del producto y del ingreso, por una parte, y de las relaciones ciudad-campo y urbano-rurales, por otra. Esto ha beneficiado a algunos lugares centrales y regiones polarizadoras, las cuales resumen, internamente, las contradicciones propias de las formas de producción capitalista monopólica y de Estado dominantes en nuestras sociedades.³⁴

La segunda limitación sería que ha afectado a la programación en nuestras sociedades tiene que ver con el carácter aespacial de esos intentos. En efecto, al no inscribirse estos programas en una *perspectiva territorial de conjunto*, con su propia escala de duración temporal, se ha producido una situación compleja. El *basamento sectorial* que sustentaría estas actividades, sin una efectiva localización de éstas, pasaría a ser irrelevante y abstracto en un plano teórico e institucional, con lo que las decisiones de inversión efectivamente tomadas serían artificiales. Para una mejor comprensión de este punto, esbozamos a continuación algunas ideas sobre otro problema específico.

4. La territorialización de las intervenciones

Aunque para efectos *explicativos* la distribución y la densidad demográfica bruta no tienen gran trascendencia, para descubrir ciertos problemas, en cambio, resultan muy importantes. Ciertamente, la ocupación demográfica diferencial, en una formación social determinada, tiene el mérito de señalar los diferentes grados de *humanización* del medio natural, así como las tendencias más burdas de una evolución posterior. Si se está de acuerdo en que esas formas de distribución regional de la población *reflejan* procesos sociales específicos de distinta jerarquía cabe analizar, según sea el caso, la conveniencia de acelerar los procesos de intensificación y de concentración, o bien, por el contrario, frenarlos, desviarlos, reorientarlos, etc. En otras palabras, hay que estudiar la fijación de la población en ciertas áreas, la elevación relativa de las densidades rurales, el desvío de flujos migratorios mayores hacia lugares centrales intermedios. En fin, la *consolidación demográfica y económica en el nivel regional* neutralizaría, en parte, la movilidad de la población y el desarrollo desequilibrado que se verifica en América Latina.³⁵

Ahora bien, ¿cuáles son las posibilidades de traducir, territorialmente, las decisiones de planificación, ya globales, ya sectoriales? En primera

³⁴ Existen múltiples casos que demuestran este planteamiento. En cuanto a las iniciativas del capitalismo de Estado en el caso chileno, puede observarse el impacto demográfico suscitado, en Concepción, por el intento de diversificar un complejo industrial a partir de la implantación de ramas productivas que requieren una elevada tecnología y una alta relación producto-capital, esto es, la industria petroquímica. En el último quinquenio se crearon alrededor de 400 nuevos empleos en esa rama, pero la población urbana, en las inmediaciones de esas localizaciones (Talcahuano-San Vicente), pasó de las 15 000 personas, las cuales, a través de "tomas de terrenos", cubrieron, morfológicamente hablando, áreas pantanosas francamente repulsivas y con bajísimos niveles de habitabilidad.

³⁵ Véase J. Elizaga, *Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina*, Buenos Aires, Macagno, Landa y Cía., 1970.

instancia, por razones metodológicas, parece importante *reconocer, identificar* las distintas regiones que componen los niveles de decisión intermedio a escala nacional. Ello permitiría descubrir, en cada región, el carácter que habría asumido la articulación de los distintos modos de producción coexistentes, así como la naturaleza de la influencia del modo "a dominante" y/o determinante. Seguidamente, convendría ver hasta qué punto esa organización territorial específica, la región, marcada globalmente en América Latina por un desarrollo desigual y combinado, respondería a los objetivos y fines de una planificación integral. En cierta medida, esto significaría contribuir, no al acrecentamiento de competencias regionales excluyentes, sino muy por el contrario, a establecer las *complementariedades regionales*, las cuales elevarían a su mínimo a las estructuras productivas contradictorias en el marco del Estado-Nación. Esto, además, se constituiría en un fundamento concreto para aspirar a una integración multinacional parcial o total de América Latina.

En términos espaciales, puramente intranacionales, es necesario caracterizar, en cada región, la manera como se da la *función regional*, cuando ella existe, y, en caso contrario, explicar su debilidad o ausencia. Esto significa que, previo a cualquier tipo de intervención, se impone el *balance regional*, en un sentido más amplio que el exclusivamente económico. La intención de transformar una sociedad, por ejemplo en Chile, impone diversas restricciones y posibilidades en cuanto a las localizaciones humanas y productivas. Dialécticamente, éstas están en condiciones de constituirse en elementos ya negativos, ya positivos, según sea la naturaleza de las decisiones de planificación. En breve, el aceptar una organización territorial dada, a escala nacional, sustentada en una *armazón urbana* históricamente determinada, significa aprovechar capitales sociales básicos fijados previamente a escala regional, esto es, en el nivel de redes urbanas ya existentes; movilizar recursos humanos, intensificando la relación producto-trabajo, particularmente en territorios de colonización; transformar, cuando ello sea necesario, jerarquías urbanas inadecuadas para los nuevos propósitos; en fin, atribuir una decisiva importancia a la malla urbana de base que constituye el estrato inferior de cada una de las redes urbanas regionales, con el fin de superar operativa y técnicamente las desvinculaciones entre el campo y la ciudad, y de sustentar una efectiva participación democrática de todas las capas populares e instituciones sociales.

En síntesis, la región, que constituiría un concepto teórico aún no establecido científicamente, surge también como un instrumento metodológico de planificación. Ello es particularmente adecuado para enfrentar orgánicamente la elaboración de programas de interrelación sectorial que incrementen la velocidad de movilización masiva de recursos humanos, materiales y técnicos de nuestros países. Al mismo tiempo, este instrumental permite enjuiciar, con rigor, las alternativas de intensificar la relación producto-trabajo, cuando sea pertinente o, en caso contrario, la relación producto-capital.

El tratamiento integral y adecuado de los excedentes económicos rea-

les y la planificación a corto y a mediano plazo permiten consolidar, política e ideológicamente, transformaciones estructurales necesarias. También el análisis del excedente económico potencial —una base coyuntural para una diversificación productiva interna, complementaria de proyectos específicos de integración multinacional latinoamericanos— parece ser uno de los recorridos metodológicos necesarios para consolidar los propósitos anteriores. En cuanto a los instrumentos de cálculo y de control económico complementarios, parece que constituyen, por ahora, uno de los escollos más serios tanto en el aspecto nacional como en el regional.

Indiquemos ahora sumariamente algunas proyecciones prospectivas sobre las ideas esbozadas en el presente trabajo.

C. EL NIVEL PROSPECTIVO. ENUNCIADOS PRELIMINARES

Hemos intentado mostrar algunas causas de la desvinculación entre los programas de desarrollo rural y los programas de desarrollo urbano, y analizar cómo, teórica y metodológicamente, se han producido restricciones en los modelos formales que han guiado los intentos de planificación en nuestros países. También hemos esbozado esquemáticamente la repercusión de algunos procesos específicos en la conformación regional de Chile y Brasil, principalmente. Por otro lado, apretadamente también, se ha hecho una revisión muy sumaria de los contenidos esenciales de la práctica técnica (planificación). En relación con este último punto, se ha insistido en la necesaria relación dinámica entre teoría y práctica. Ahora, en la parte final de esta monografía, abordamos las tendencias evolutivas previsibles para Chile y algunos países latinoamericanos.

Primeramente, parece bastante claro que hay formaciones sociales en nuestro continente sometidas a coyunturas políticas e ideológicas que crean tensiones y obstáculos y que impiden cualquier revisión global de los problemas de planificación. Esto significa que el insistir en la construcción de un marco de referencia teórico no es un mero requerimiento "académico". Muy por el contrario, la diversidad de experiencias y de situaciones políticas nacionales actuales demuestran cómo la presencia parcial, y también la ausencia total de esos contenidos teóricos anulan, por ahora, todo enfrentamiento creador de la práctica técnica (planificación). Ello impide, por lo tanto, no sólo el efectivo remplazo de las relaciones de producción generadoras y mantenedoras del capitalismo subdesarrollado, dependiente y excluyente, sino también una asignación de recursos más justa y racional.

Los esfuerzos que realizan algunos países, Chile entre ellos, por superar el retraso, es decir, alterar la combinación de relaciones de producción que lo sustentan,³⁶ chocan, además de enfrentarse a evidentes resistencias

³⁶ A lo largo de este trabajo esperamos haber mostrado claramente que la práctica técnica (planificación) se enfrenta a problemas que requieren sus propias escalas de dura-

sociales internas y externas, con una organización administrativa burocratizada.

En cuanto a las posibilidades de vinculación programática, problema específico planteado, ellas serían factibles a partir de la resolución de tres cuestiones, a saber:

a) Diseño y ejecución de un plan *integral* que confiera *capacidad de decisión* a un organismo central de planificación que pueda señalar las directrices y controlar los proyectos y programaciones específicas en el nivel sectorial-regional. Igual que Osvaldo Sunkel,³⁷ estamos convencidos de que en Chile, el ODEPLAN debe superar su actual condición de mera consejería técnica. A esa oficina se debe atribuir la condición de pilar y motor coordinador de las decisiones a escala nacional y regional. El quiebre y la superación de los paralelismos funcionales deben partir desde el nivel más alto, esto es, del actual parcelamiento ministerial.

b) Se deben territorializar las intervenciones a partir de la utilización, transformación y también creación, según sea el caso, de regiones actuales o posibles de modificar. El mérito de esta unidad espacial, la región, consiste en el elevado grado de coherencia que asume la planificación cuando hay un nivel de decisión intermedio.³⁸ Esto permite revisar permanentemente los propósitos del plan, a fin de adecuarlo a los requerimientos técnico-operativos y, lo que es más importante, la revisión crítica permanente de quienes deben ser los poseedores y los beneficiarios, los agentes, en fin, de los mecanismos de decisión fundamental.

c) La funcionalidad entre programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural radicaría no solamente en objetivos sectoriales y regionales, insuficientes por sí mismos, sino también en objetivos globales que, de hecho, estimulen funciones económicas alteradoras del desarrollo desigual y combinado de nuestros países.

ción para ser medidos y evaluados. La falta de claridad, al respecto, confunde notablemente a los actores de la lucha social, en particular a aquellos que no tienen más tiempo que el de su propia miseria.

³⁷ O. Sunkel, *art. cit.*, 1970.

³⁸ Las oficinas regionales de ODEPLAN parecen ser los organismos más aptos para centralizar a escala regional la labor de los distintos ministerios y/o organismos públicos provinciales y/o zonales.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

EDUARDO NEIRA ALVA

Los países latinoamericanos tienen, por lo general, una sola ciudad importante. Por excepción existe en alguno de ellos un segundo centro que pueda compartir con la capital nacional las principales funciones económicas y financieras. En otras palabras, la mayor parte de los países de América Latina sólo tienen una región dinámica motriz (según la definición de Perroux). En estas condiciones no debe extrañar el retardo con que ha aparecido en los gobiernos nacionales la preocupación por el desarrollo de unidades territoriales subnacionales.

En general, esta preocupación surgió como respuesta a antiguas reivindicaciones regionales o como una forma de avanzar las fronteras económicas de la región metropolitana, cuando no de ocupar espacios marginales por razones de estrategia política o militar. Sólo recientemente la necesidad de incorporar fuerzas regionales y aumentar la participación efectiva de la población parece estar determinando cambios en las políticas nacionales de desarrollo regional. Mientras tanto, técnicos e intelectuales han insistido en concepciones teóricas que sólo en contados casos llegaron a traducirse en principios y políticas operativos.

El presente ensayo trata de examinar brevemente la experiencia latinoamericana de desarrollo regional, hacer algunas observaciones respecto a las tendencias que pueden advertirse en ella y especular sobre algunas formas de aprovechar la experiencia pasada.

A. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

En los últimos dos decenios, prácticamente todos los países latinoamericanos se esforzaron en mayor o menor grado por estimular el desarrollo de zonas o regiones interiores que, en comparación con los relativamente prósperos centros nacionales, presentaban problemas de desempleo, bajos ingresos, escasez de servicios, bajos niveles de educación y, en general, ampliaban, dentro del marco nacional, las características del subdesarrollo. Si bien los resultados de las experiencias fueron muy variados, con el auxilio de un interesante trabajo de Walter Stöhr¹ se ha intentado una clasificación de los programas y proyectos regionales que se conocen.

¹ Walter Stöhr, *Materials on Regional Development in Latin America: Experience and Prospects* (mimeo.), Santiago, 1969 (Seminario sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina organizado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia).

1. Intentos de regionalización

En la Argentina, primero, y después en Chile, el Perú y Venezuela, se llevaron a cabo serios intentos de dividir al país en regiones geoeconómicas como medio de lograr una distribución espacial más homogénea del desarrollo. El ejemplo más interesante es, sin duda, Chile, país fuertemente centralizado en que más del 97 por ciento de los gastos públicos se deciden por el gobierno central y que concentra en su capital (el área metropolitana de Santiago) la mitad de la población del país y el 53 por ciento del PBN. En 1965 fue creado ODEPLAN (Oficina de Planeamiento Nacional), una de cuyas actividades principales fue el desarrollo regional. En su programa de regionalizar el país ODEPLAN reagrupó las 25 provincias chilenas en 11 regiones y una zona metropolitana.

En cada una de ellas se montó una oficina regional de planeamiento (ORPLAN) cuyas funciones principales son, por una parte, preparar información y proponer alternativas para las decisiones regionales del gobierno central, y por la otra, coordinar las actividades del sector público y de éste con el sector privado dentro de cada región. Además, ODEPLAN formuló, por primera vez en América Latina, una política nacional de desarrollo regional. Esta política define las prioridades de desarrollo global y los polos de crecimiento para cada región, así como las vocaciones regionales en función de sus respectivas estructuras de recursos naturales.

El sistema define también canales de relación con el sector público a través de la ODEPLAN central y de las ORPLAN regionales. Las relaciones con el sector privado están a cargo de Promoción Popular, pero fueron modificadas por el Congreso para limitarlas sólo a las juntas de vecinos.

Mediante este esquema Chile logró avanzar técnicamente más que ningún otro país de América Latina. No sólo logró un eficiente sistema de informaciones regionales, sino también montar el único modelo de crecimiento regional compatibilizado que existe en América Latina. Sin embargo, la "simetría intelectual" del esquema hace pensar en un amplio plan de reforma administrativa más orientado hacia el aumento de la eficiencia del sistema centralista que a un deseo de transferir a la periferia cierta capacidad de decisión y de lograr una mayor participación de los sectores económicos y sociales de las regiones. Este supuesto parece comprobarse por la inelasticidad del sistema para absorber iniciativas locales (véase más adelante, la sección "Desarrollo regional espontáneo").

En el Perú y Venezuela se puede observar un esquematismo semejante. En el primero se creó una corporación de desarrollo en cada uno de los departamentos. En el segundo se agrupó a los estados venezolanos en 3 regiones. En ambos casos ha resultado una cierta descentralización de las funciones de gestión que no ha logrado hasta ahora iniciar procesos permanentes de desarrollo. Es interesante notar que Argentina, Chile y el Perú son posiblemente los países latinoamericanos de centralismo económico y político más acentuado en los cuales, por lo tanto, cabe suponer que la regionalización pudo haber constituido una respuesta tecnocrática al problema político de la distribución desigual del producto.

2. Creación de autoridades regionales

Desde fines de los años cuarenta, varios países latinoamericanos empezaron a crear autoridades regionales, algunas dependientes del gobierno central, otras dotadas de diversos grados de autonomía, con el fin de ejecutar ciertos proyectos de propósitos múltiples fuera del centro metropolitano. Estaba claro, sin embargo, que se trataba de iniciar procesos de desarrollo regional a partir de ciertas inversiones del gobierno central.

En 1948 se creó en Brasil la Superintendencia de Desarrollo del Valle del Rio São Francisco (SUVALE) con el propósito de llevar a cabo obras de regularización de riego y navegación, así como de desarrollar programas de colonización. Al mismo tiempo se creó la Compañía Hidroeléctrica del São Francisco (CHESF) con el objeto de construir un sistema de generación de energía. SUVALE y CHESF cumplieron eficazmente sus finalidades materiales. La navegación del São Francisco ha quedado prácticamente regularizada y la central hidroeléctrica de Paulo Alfonso (actualmente en su cuarta expansión) ha pasado a ser la primera fuente de suministro de energía del Nordeste. Sin embargo, el valle no ha recibido los beneficios sociales que se esperaban como consecuencia de las inversiones del sector público. La región sigue siendo emisora de emigraciones y hasta ahora no ha sido posible percibir los síntomas de un proceso continuado de desarrollo.

En México se crearon, a partir de 1951, una serie de comisiones federales para el estudio y la ejecución de proyectos de riego, generación de energía y colonización en las cuencas hidrográficas de los ríos Fuerte, Balsas, Papaloapan, Grijalva-Usumacinta, Lerma-Chapala-Santiago, Pánuco y del Valle de México. El sistema de comisiones especiales, dependientes del gobierno central, ha permitido la inversión de recursos cuantiosos y favorecidos asentamientos campesinos en gran escala (solamente el "Plan Lerma" cubre una zona de influencia en la cual vive casi la quinta parte de la población del país). Pero hasta ahora no se han conseguido diversificar las inversiones ni absorber el excedente de mano de obra que sigue migrando hacia las ciudades.

En Colombia se estableció en 1954 la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC), en 1960 la Corporación de los valles del Magdalena y el Sinú, en 1961 la Corporación Regional de la Sabana y de los valles de Ubaté y Chiquinquirá, en 1964 la Corporación Regional del Quindío, en 1965 la Corporación de la Meseta de Bucaramanga y en 1968 la Corporación Nacional del Chocó. Estas corporaciones tuvieron carácter autónomo hasta 1968 en que el Congreso Nacional las sometió a la jurisdicción del Ministerio de Agricultura. Todas ellas pudieron lograr la construcción de importantes obras de riego, generación de energía y construcción de infraestructura, pero tampoco estas obras consiguieron crear procesos continuados de desarrollo regional. En el mismo país, centros como Medellín y el conjunto Armenia-Pereira-Manizales lograron producir un mayor desarrollo regional sin el auxilio de organismos especiales como las corporaciones regionales.

En Venezuela se creó en 1960 la Corporación de Guayana, y después, en un solo año, 1964, las corporaciones regionales en el Zulia, la región Centro-Occidental, los Andes y la región Nororiental, como parte de la mencionada política de regionalización. Salvo la Corporación de Guayana a la que hace referencia especial más adelante, las demás corporaciones venezolanas no han podido alcanzar hasta el presente realizaciones apreciables.

En América Latina se observa, por último, otra forma de desarrollo de espacios subnacionales, las regiones fronterizas. Estas formas de desarrollo corresponden evidentemente a preocupaciones de estrategia política y militar y han determinado el crecimiento económico de zonas en la frontera norte de México (Programa Nacional Fronterizo) y el establecimiento de organismos de desarrollo en los extremos Norte y Sur de Chile y en la Patagonia argentina. La misma preocupación parece haber intervenido en el caso de la Superintendencia de Desarrollo de Amazonas (SUDAM) y en la Carretera Transamazónica en el Brasil, así como en algunos proyectos de creación de zonas francas de comercio. El hecho de que este tipo de desarrollo haya sido capaz de producir un aumento sensible en los ingresos demuestra su eficacia, si bien podría demostrarse sus limitaciones y vulnerabilidad, así como la existencia de serios problemas sociales que resultan asociados con las actividades que ellos favorecen.

3. *Creación de mecanismos de transferencia*

La más interesante de las experiencias regionales de América Latina es, sin duda, la de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en el Brasil. SUDENE fue creada en diciembre de 1959 para administrar los incentivos fiscales dispuestos por el artículo 34/18 de la Ley 4869/65. Estos incentivos permiten a personas naturales y jurídicas invertir directamente, o a través de un fondo especial, hasta el equivalente del 50 por ciento del impuesto a la renta, siempre que los recursos se apliquen dentro del área protegida de SUDENE (ocho estados del Nordeste y parte de otros dos). Además, existen incentivos financieros adicionales proporcionados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico, el Banco del Nordeste del Brasil (BNB) y los bancos estatales de desarrollo. El sistema ha permitido transferir al Nordeste sólo en 1971 el equivalente a 320 millones de dólares y crear desde 1960 unas 550 nuevas empresas industriales y agropecuarias, además de haber contribuido directamente al mejoramiento de la infraestructura regional.²

La experiencia de SUDENE no está exenta de problemas y deficiencias. A pesar de la escala considerable de las transferencias de capital y tecnología, la industria redujo su importancia relativa dentro del producto interno bruto del Nordeste de 13 por ciento en 1959 a 12 por ciento en

² SUDENE ha aprobado, hasta el 31 de diciembre de 1971, 893 proyectos industriales por valor de 13 400 millones de cruzeiros, 446 proyectos agropecuarios por valor de 2 100 millones de cruzeiros y más de 141 millones de cruzeiros para el desarrollo turístico.

1971. La tasa de incremento neto de empleos sobre el crecimiento de la población creció apenas de 0.2 por ciento en los años cincuenta a 0.5 en los años sesenta, lo cual, a pesar de ser superior a la tasa del Brasil como un todo, ha sido relativamente bajo para corregir el desempleo crónico del Nordeste. En efecto, la región sólo está ofreciendo una media de poco más de 100 000 empleos nuevos por año cuando se necesitaría 300 000. La situación es más seria en vista de la reducción del empleo en los sectores primarios y el aumento más que necesario en el empleo terciario (5.2 por ciento en 1950-60, 8.1 por ciento en 1960-70). De todas maneras, el producto por habitante subió de 80 dólares en 1960 a 207 dólares en 1970, es decir que creció mucho más que el producto *per capita* del país en el mismo período.

Pero seguramente los efectos más importantes no son económicos. La acción combinada de SUDENE y el BNB, además de crear canales para la transferencia de recursos humanos, tecnología y capital, ha permitido sacudir la inercia tradicional de los estados nordestinos, iniciar procesos de modernización en sus economías, tecnificar las administraciones estatales y, quizá lo más importante, ha permitido la incorporación de iniciativas regionales a través de la competencia de los estados por atraer inversiones.

4. Creación de polos de crecimiento

A partir del último decenio se ha observado un creciente interés por la creación de polos de crecimiento y centros de desarrollo.³ Si bien existe cierta confusión con respecto al concepto de polos y a los mecanismos que operan el crecimiento regional, lo cierto es que han aparecido algunos esfuerzos concretos destinados a favorecer ciertos procesos productivos y a inducir el desarrollo urbano de ciertos centros regionales. En este sentido se pueden mencionar algunos ejemplos, como Monterrey y Concepción, pero tal vez los casos más interesantes estén en el Recôncavo Baiano y Ciudad Guayana en Venezuela.

El desarrollo reciente del Recôncavo Baiano, la región central del Estado de Bahía, no se podría comprender sin la presencia de SUDENE. Pero la sola existencia de los incentivos fiscales no puede explicar todo. Del total de los recursos movilizados por SUDENE más del 40 por ciento se ha concentrado en Bahía. Desde 1966 la capitalización industrial del Recôncavo ha sido de unos 300 millones de dólares. La proyección de la misma capitalización para 1980, hecha a base de proyectos en instalación y en estudio, llega a 1 500 millones de dólares, parte importante de los cuales corresponde a un complejo petroquímico que será el segundo del país en importancia. El éxito observado se debe también a otros factores, algunos de ellos conyunturales (ventajas comparativas de Bahía con relación a los otros estados del Nordeste); otros tienen que ver con la existencia

³ Parece conveniente establecer la diferencia entre polos de crecimiento, que se refieren a actividades económicas o sectoriales, y centros de desarrollo, que se refieren a las concentraciones urbanas donde se localizan dichas actividades.

de condiciones locales, tal vez decisivas, como la presencia de una *élite* moderna en los sectores público y privado. Así puede explicarse, por ejemplo, la construcción del Centro Industrial de Aratu (CIA), el mayor del Nordeste, dotado de una infraestructura moderna, inclusive un puerto en construcción.

Lo que hace interesante el ejemplo del Recôncavo es una tendencia general a racionalizar el proceso de desarrollo. Esta tendencia está adoptando la forma de una estrategia basada en la definición de objetivos regionales, la identificación de sectores y proyectos de especial importancia para internalizar el desarrollo y la definición de las estructuras de apoyo requeridas por el proceso de desarrollo. Con este objeto se creó en 1967 el Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER) y se prepararon estudios básicos con relación a la industria petroquímica, al turismo y al área metropolitana de Salvador. También se preparó una estrategia preliminar y los términos de referencia para otros estudios destinados a identificar nuevas actividades industriales y agropecuarias y a modernizar la infraestructura regional. Al presente se están iniciando estudios de mayor profundidad para un Sistema Metropolitano de Transporte y para un Sistema de Abastecimiento de Alimentos para el Área Metropolitana.

La idea de estrategia se basa en el reconocimiento de las limitaciones económicas y políticas de las autoridades subnacionales para promover un proceso continuado de desarrollo, y en el concepto de que el instrumento de acción más importante en manos del gobierno estatal es su poder de negociación con el gobierno federal y el sector privado. En este sentido, el hecho de disponerse de un estudio completo sobre la industria petroquímica demostró ser un valioso auxiliar para conseguir la decisión federal de construir una central petroquímica en el Recôncavo. Este proceso de consolidación de las iniciativas regionales atraviesa, sin embargo, todavía sus etapas iniciales y está lejos de considerarse irreversible.

Otra experiencia enteramente diferente, pero igualmente valiosa, puede encontrarse en la creación de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), que depende directamente del gobierno central, pero que goza de considerable independencia de decisión ejecutiva. La CVG ha logrado poner en producción una planta siderúrgica de considerables dimensiones; construir dos plantas hidroeléctricas que cubrirán las necesidades energéticas de la mitad del país; está construyendo una planta de aluminio y ha creado una nueva ciudad que alcanzó los 150 mil habitantes en diez años de vida. De esta manera se ha creado un polo de crecimiento (generación de energía e industria pesada) y un centro de desarrollo (Ciudad Guayana).

Sin embargo, los efectos polarizantes del nuevo centro sobre su propia periferia son todavía poco apreciables. La zona de influencia inmediata ha variado muy poco en los últimos diez años y no se puede ver todavía la aparición de empresas locales. En realidad no habría por qué extrañarse de esta situación. La zona de influencia inmediata de Ciudad Guayana tiene una densidad de población muy baja, escasa actividad econó-

mica con excepción de la extracción de minerales (ganadería extensiva, cultivos ocasionales) y una estructura poco flexible de recursos naturales que ha marcado la vocación metalúrgica de la región. En estas condiciones, Ciudad Guayana es un centro nacional especializado cuya influencia se hará sentir sobre el conjunto de la economía del país antes que sobre la misma región.

Es interesante destacar algunos de los problemas que tuvo que enfrentar la cvg, especialmente la dificultad de retener en la región al personal calificado que se requiere para crear y administrar su capacidad productiva. Signo de esta dificultad es el hecho de que la sede de la Corporación esté situada en Caracas a pesar de la distancia considerable que la separa de Ciudad Guayana (800 kilómetros). Es posible que esta situación refleje un problema crónico en los países subdesarrollados: la escasez de personal calificado, y que pueda explicar el poco éxito observado en las cuatro corporaciones regionales que se establecieron en 1964, siguiendo el ejemplo de la cvg.

5. *Desarrollo de áreas metropolitanas*

La distribución de la población de América Latina experimenta un impresionante proceso de cambio. En el Perú, por ejemplo, la población de la Sierra pasó de constituir los 2/3 de la población del país a sólo la mitad en 12 años. En Colombia la concentración sobre las áreas costeras del Pacífico y el Caribe es, por lo menos, tan intensa como en Perú. Este proceso se acompaña de un intenso fenómeno de "metropolización", por medio del cual el esquema tradicional de ciudades aisladas se está transformando en un conjunto de regiones urbanas cada vez más extensa.⁴ Esta situación, que tiene enormes proyecciones para el desarrollo de América Latina, parece no haber sido percibida en toda su importancia. Efectivamente, en la actualidad existen sólo algunos ejemplos aislados de organismos metropolitanos. Mientras en Medellín, Ciudad de Guatemala y San Salvador existen algunas indicaciones de interés e inclusive estudios bastante completos, sólo en São Paulo existe un organismo, el Grupo Ejecutivo del Gran São Paulo (GEGRAN) dedicado a la solución de los problemas de tránsito y transporte del área metropolitana. GEGRAN es una organización dependiente del Estado que ha tenido destacada actuación en el proyecto (en construcción) del sistema de tránsito rápido (subterráneo) y participa activamente en la solución de los demás problemas metropolitanos de São Paulo.

Es interesante notar, por otra parte, la existencia de importantes movimientos en el Brasil y Colombia para crear nuevas formas de gobierno local mediante la creación de autoridades metropolitanas que ocuparían un lugar intermedio entre los estados (o departamentos) y los municipios. En ambos países se espera para este año la sanción de proyectos

⁴ Así lo revela un estudio preliminar que se está haciendo en el BID y que confirma algunos supuestos elaborados por el Departamento de Asuntos Sociales de la OEA.

de ley actualmente en discusión en el gobierno central. En Brasil, el movimiento se ha reflejado en proyectos avanzados de organización metropolitana en São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife y Salvador.

Si en el futuro este desarrollo de espacios subnacionales cobra realmente la importancia que parece estar adquiriendo, no sólo se podrá estimular de modo más efectivo el desarrollo de las regiones motrices más importantes, sino que también se estará ante una nueva y más poderosa posibilidad de ordenar el crecimiento urbano, el cual hasta hoy no ha podido encontrar una forma eficiente de control.

En un informe muy reciente (1972), una comisión federal encargada de estudiar el crecimiento demográfico y su relación con el futuro de los Estados Unidos de Norteamérica, se anota que: "La región urbana es una nueva realidad que se caracteriza por una compleja desorganización. Se han llegado a crear enormes comunidades en espacios limitados del territorio, pero estas comunidades están políticamente desarticuladas y fragmentadas, dependen de una gran variedad de centros de decisión económica y están socialmente atomizadas. En estas condiciones, ¿cómo pueden adoptarse decisiones efectivas o, por lo menos, establecerse un conjunto racional de políticas?"⁵

En realidad, lo que este informe está pidiendo es una nueva forma de gobierno regional, de mayor amplitud que el de las autoridades metropolitanas. Tal vez no sea ésta exactamente la solución que América Latina parece haber empezado a buscar para desarrollar, por un lado, sus regiones periféricas y, por el otro, para resolver sus problemas urbanos; pero lo que parece ser cierto es que el único elemento que vincula en la actualidad el desarrollo regional y el desarrollo urbano en América Latina es la urgente necesidad de una estructura institucional que permita articular los intereses económicos y sociales de las regiones, inclusive las áreas urbanas, con los intereses nacionales, y también incorporar un volumen mucho mayor de participación colectiva.⁶ El mayor problema que se afronta en América Latina para desarrollar cualquier pedazo del territorio que no sea la metrópoli nacional, es la falta de instituciones adecuadas.

B. OBSERVACIONES Y SUPUESTOS EMPÍRICOS Y TEÓRICOS

El desarrollo regional entendido como ampliación de la infraestructura del centro se puede analizar con simples criterios de eficiencia económica. Pero si se le entiende como un proceso de incorporación nacional de nuevos recursos y capacidades y de nuevos sectores de población a la vida

⁵ Informe de Jerome P. Pickard a la "Federal Commission on Population Growth and the American Future", cit. en *The New York Times*, 16 de febrero de 1972.

⁶ Véase Eduardo Neira Alva, *Desarrollo urbano, problema esencialmente institucional*, trabajo presentado al Seminario Población y Desarrollo Urbano (BID-OEA), Río de Janeiro, abril de 1972.

y política del país, el desarrollo regional requiere una nueva perspectiva de análisis, que quizá puede consistir en el examen de la interacción entre centro y periferia y en el establecimiento de una diferencia entre desarrollo deliberado y desarrollo espontáneo.

1. Desarrollo regional espontáneo

El inventario de programas y proyectos regionales de Stöhr cubre solamente lo que podría llamarse intentos de desarrollo deliberado de unidades subnacionales. Fuera de esto, existen regiones o centros subnacionales que se han desarrollado "espontáneamente", destacándose sobre las demás regiones del país. En algunos casos estos centros han igualado y hasta sobrepasado la posición económica del centro tradicional. Esto es lo que sucedió con São Paulo y Medellín. En estos casos existió, sin duda, una cierta *capacidad de la periferia para aprovechar condiciones creadas por las políticas nacionales o por la evolución de la economía del país*.

En efecto, São Paulo pudo aprovechar primero las ventajas cambiantes establecidas por el gobierno federal en los años treinta, y segundo, pudo beneficiarse, más que ningún otro estado del Brasil, de la sustitución de importaciones que empezó durante la segunda guerra mundial. De igual manera, Medellín consiguió capitalizar, más que ninguna otra área cafetalera de Colombia, las utilidades del comercio de exportación y participar activamente, como São Paulo, en la producción de bienes manufacturados para el consumo nacional.

La mejor explicación que puede darse a este fenómeno es la existencia de factores locales que permitieron aprovechar condiciones generales en forma más eficaz que otras unidades subnacionales. Estas condiciones no han sido estudiadas, pero todo parece indicar que se trata más de factores sociológicos que de factores geográficos. En todo caso conviene destacar que las oportunidades coyunturales que se dieron en ambos países sirvieron para que dos espacios subnacionales —y sólo dos— pudieran iniciar procesos permanentes de desarrollo, sin la protección, por lo menos aparente, del gobierno central.

Existe otra experiencia que podría demostrar, sin embargo, que en otras condiciones las iniciativas regionales no llegan a vencer las dificultades creadas por el centralismo. En Chile, en el decenio de los años cincuenta, el gobierno nacional decidió concentrar una considerable cantidad de recursos públicos en Concepción con el propósito de contrarrestar los problemas ocupacionales originados por una reducción de la actividad de las minas de carbón de la región del Bío-Bío. Como consecuencia se construyeron una planta siderúrgica de tamaño considerable, una refinería de petróleo y varias industrias destinadas al mercado nacional (cemento, madera, textiles, cerámica). De este modo se creó en pocos años una concentración industrial que sólo cede en importancia al área metropolitana de Santiago. No obstante, hasta ahora no ha sido posible integrar la economía regional ni crear un mercado interno de importancia.

Diffícilmente se podría decir, sin embargo, que no hubo respuesta del sector privado. En Concepción se organizó, por iniciativa privada, la Corporación Industrial de Desarrollo Regional del Bío-Bío (CIDERE) que reúne a prácticamente todas las empresas importantes, la universidad y los grupos profesionales de la región. Aparentemente, CIDERE no ha podido lograr todavía un acuerdo con los organismos del gobierno nacional, los cuales poseen una antigua tradición centralista, abonada por la innegable eficiencia demostrada por algunas instituciones como CORFO, que fue un factor decisivo precisamente para la creación del complejo industrial de Concepción. La falta de este acuerdo puede reflejar una política extremadamente centralista, tal vez justificada por la escala económica del país, o una falla importante en los mecanismos de transferencia de recursos del centro a la periferia.

2. La acción del centro

Los gobiernos nacionales de América Latina son básicamente centralistas, aun en muchos países federales (véase cuadro 1). El centro (gobierno central y sectores privados de las metrópolis nacionales) no puede permanecer, sin embargo, indiferente ante las presiones regionalistas, las cuales se presentan generalmente en forma de reivindicaciones políticas o de mercados potenciales para la producción e importaciones del centro. Por otra parte, la explotación de recursos naturales poco aprovechados, el aumento de las migraciones del interior a las ciudades más grandes y la necesidad de expansión de la frontera económica presionan continuamente por un aumento relativo de las inversiones del gobierno central en la periferia. Las nuevas inversiones encuentran frecuentemente dificultades burocráticas y políticas en su ejecución, por lo que la creación de organismos regionales dependientes del gobierno central representa una solución práctica a problemas inmediatos y, al mismo tiempo, una manera de aliviar las tendencias descentralizadoras sin pérdida del control efectivo de las inversiones. No hay duda, por lo demás, que una distribución menos concentrada de las inversiones del sector público ofrece, en muchos países, una alternativa políticamente más viable que una reforma en la distribución del producto. Por último, hay indicaciones de que los sectores tecnocráticos del gobierno favorecen, en general, una cierta descentralización regional, posiblemente como consecuencia de presiones intelectuales a las cuales dichos sectores están más expuestos por razones profesionales. Sin embargo, el centralismo es una tendencia no sólo tradicional en América Latina, sino que parece haberse reforzado últimamente.

Esta interpretación de la posición del centro con respecto al desarrollo regional parece comprobarse por la observación de la experiencia latinoamericana. Del capítulo anterior resulta claro que la mayor parte de esas experiencias provienen de iniciativas de los gobiernos centrales y que los resultados obtenidos han sido principalmente mecanismos de inversión más expeditivos (sobre todo para la ejecución de proyectos de uso múltiple).

tiple), cuyo control no ha salido de las manos del gobierno central. En efecto, de los 52 casos estudiados por Stöhr, 33, es decir, el 63 por ciento, dependen directamente del poder central; 14, o sea el 27 por ciento, son administrados por autoridades regionales designadas por el gobierno nacional; y sólo 5, o sea el 10 por ciento, corresponden a iniciativas regionales. Además, únicamente 16 de esos programas y proyectos (31 por ciento) están dotados de funciones ejecutivas. Tal parece que, hasta ahora, sólo se ha tratado de mejorar la eficiencia de la administración central y que no se tuvo, en realidad, la intención de transferir el poder de decisión fuera del centro.

3. *La respuesta de la periferia*

Cuando los programas y proyectos regionales de los gobiernos centrales obedecen sólo al propósito de facilitar la ejecución de obras públicas fuera del centro, es claro que no se puede esperar que surtan efectos dinámicos permanentes en las economías regionales, ni que puedan promover una efectiva participación de los grupos locales. Tampoco podría esperarse este tipo de efectos cuando las inversiones se llevan a cabo en áreas marginales, con escasa población y sin estructuras económicas expresivas. Este tipo de periferia, que podríamos llamar no diferenciada,⁷ carece de condiciones para integrarse a la economía nacional. Ello explicaría la falta de respuesta de las cuencas mexicanas y la inercia del medio para reaccionar ante el poderoso estímulo que significa la creación de Ciudad Guayana y la industria básica allí establecida.

Cuando la acción del gobierno central implica el propósito de promover la participación de grupos regionales ya establecidos, en zonas que cuentan con poblaciones antiguas y con estructuras económicas, que pueden ser tradicionales pero que son visibles, cabe esperar una respuesta de esta periferia que podría llamarse diferenciada (periferia I). El hecho de que dicha respuesta se produzca efectivamente o no, dependerá ciertamente de la eficacia de los métodos utilizados y de la existencia de *élites* locales capaces de aprovechar las nuevas oportunidades. Resulta difícil, sin estudios más profundos, saber si, por ejemplo, en el caso de las corporaciones regionales de Colombia, la relativa pasividad de las economías periféricas que se trató de estimular, se debió a deficiencias estructurales y/o funcionales en las corporaciones o a la falta de líderes locales que pudieran conducir procesos de modernización y absorción de capital y tecnología.

En realidad no es posible aventurar hipótesis alguna al respecto. Aun suponiendo que el estancamiento de las corporaciones regionales se debió a fallas propias del sistema, todavía quedaría por explicar por qué otras regiones del mismo país pudieron desarrollar, como ya se señaló ante-

⁷ En un reciente trabajo brasileño se llama Periferia II a este tipo de espacios en oposición a una Periferia I que contaría con condiciones para ser integrada a la economía nacional. En cierto modo, estas regiones caerían dentro de la definición genérica de espacios homogéneos de la teoría de Perroux.

riormente, economías regionales de importancia sin el auxilio de mecanismos explícitos de ayuda. ¿Acaso estas regiones contaban con *élites* técnica y psicológicamente más preparadas, o es que los mecanismos oficiales de asistencia son más aparentes que reales, existiendo otros canales de transferencia que pueden ser utilizados por las regiones emergentes?

El caso de SUDENE y su éxito relativo permite introducir un ejemplo que no responde a las interrogantes anteriores, pero que podría indicar la plausibilidad de modelos capaces de combinar la acción del gobierno central con formas de participación regional. SUDENE constituye el único caso en el cual la acción del centro ha podido movilizar efectivamente no sólo recursos del sector público, sino también del sector privado. Y ello a pesar de las deficiencias observadas en la práctica. Hay razones

CENTRALIZACIÓN PRESUPUESTARIA EN AMÉRICA LATINA

(Gasto público por nivel de gobierno)

Organización política		Nivel de gobierno		
País	Año	Central ^a (%)	Regional ^b (%)	Municipal (%)
<i>Estados federales</i>				
Argentina ^c	1963	68.86	22.98	8.16
Brasil	1966	57.99	34.01	8.00
México	1958	90.50	7.10	2.40
Venezuela	1964-68	87.06	10.46	2.48
<i>Estados unitarios</i>				
Bolivia	1958	97.80	—	2.20
Chile	1966	97.48	—	2.52
Colombia	1958-60	70.60	17.00	12.60
Costa Rica	1966	95.60	—	4.40
Ecuador	1963	81.00	1.00	18.00
El Salvador ^d	1967	96.80	—	3.20
Guatemala ^d	1960-67	89.69	—	10.30
Honduras ^d	1966-67	90.50	—	9.50
Nicaragua	1962	95.20	—	4.80
Perú ^d	1962	95.62	—	4.38
Rep. Dominicana	1966	88.70	—	—

— 11.3° —

FUENTE: Walter Stöhr, *op. cit.*

^a Incluye sector público autónomo y órganos descentralizados, empresas públicas e instituciones de seguridad social.

^b Estado, provincia, departamento o territorio federal.

^c Sólo gastos corrientes.

^d Sólo gastos de capital.

^e Incluye gobiernos regional y municipal.

suficientes para suponer, en efecto, que sin un mecanismo eficiente de transferencia de recursos, los estados del Nordeste no habrían podido iniciar procesos de desarrollo regional o que, probablemente, habrían tardado más en iniciarlos. También existen razones para pensar que sin una estructura socioeconómica ya existente (periferia diferenciada) los estímulos del centro no hubieran podido ser aprovechados o que se hubiese requerido un esfuerzo mucho mayor de los sectores público y privado para integrar la periferia a la economía del país.

El análisis de la experiencia de SUDENE y sus efectos sobre los estados nordestinos plantea, sin embargo, una serie de cuestiones de oportunidad y de condiciones de creación y propagación de innovaciones que deben tratarse con el apoyo de algunos conocimientos teóricos.

El crecimiento económico se proyecta de modo desigual sobre el espacio territorial. Puede observarse que en todos los procesos conocidos existen ciertos sectores económicos que crecen más rápidamente que los otros y ciertas áreas donde se produce una mayor concentración de riqueza, inversiones y poder político. Llamaremos polos de crecimiento a los primeros y centros de desarrollo a los segundos. Los conjuntos económico-geográficos actúan, entonces, como núcleos de propagación de corrientes económicas que pueden originarse en el mismo centro o en centros metropolitanos externos. En el primer caso, la capacidad de generación de corrientes económicas —ofertas, demandas, transferencias de capital y tecnología— es función del poder de *innovación* y del *grado de autonomía económica y política*. En el segundo caso, los centros de desarrollo actúan como puntos de *transferencia* de impulsos exógenos que se propagan a la periferia del centro. Cuando existe en este centro una capacidad de "internalización" de los impulsos económicos externos, el carácter del núcleo cambia gradualmente de centro de transferencia a centro de innovación. En realidad, el proceso de desarrollo es, en gran parte, un proceso de transformación del sistema de decisiones, que se hace paulatinamente menos dependiente del exterior.

Esta mecánica, que aquí se ha esquematizado en forma extrema, produce efectos polarizantes en el centro y efectos "depresivos" en la periferia (Hirschman). En los países en proceso de desarrollo puede observarse, en efecto, que las regiones más atrasadas subsidian, de hecho, a los centros más avanzados y que los ahorros del sector agrícola tienden a transferirse al sector urbano, y en éste, a las ciudades más grandes. Por otra parte, las migraciones que generalmente acompañan a los procesos de desarrollo son centrípetas y tienen un carácter selectivo que priva a las regiones menos desarrolladas de sus recursos humanos más dinámicos.

Por otra parte, y especialmente en América Latina, el fenómeno de concentración territorial del desarrollo ha sido históricamente reforzado por los procesos de consolidación de los estados nacionales, primero, y después por efectos de la sustitución de importaciones. En la actualidad, la industrialización, que ha tomado decididamente el liderazgo del crecimiento económico, se está produciendo con acentuado carácter de concen-

tración geográfica. Este hecho parece haber sido un elemento activo en el proceso de crecimiento. En un estudio recientemente presentado en el Brasil se afirma que "la productividad de la mano de obra aumenta, en todos los ramos industriales, cuando mayor es el tamaño del parque industrial del Estado en que se encuentra la unidad productiva. Además, se ha podido verificar que más que el tamaño de la unidad, y más que la relación capital-trabajo, es el tamaño del parque industrial del Estado, el factor que explica las diferencias de productividad de mano de obra en todos los ramos industriales".⁸

Las relaciones centro-periferia son esencialmente las mismas cuando se trata del conjunto del país y cuando se trata de regiones subnacionales. No obstante, las relaciones económicas que se establecen entre el centro del país y la periferia nacional son muy diferentes según se trate de periferias indiferenciadas (periferia II) o de periferias ya económicamente organizadas (periferia I). En el primer caso no habrá reacción del medio, mientras que en el segundo se producirá una transformación de la economía.⁹ Lo que equivale a decir que la primera condición para una integración económica de la periferia es la polarización de los espacios subnacionales alrededor de centros de desarrollo y polos de crecimiento. Seguramente por esta razón el territorio de todo país desarrollado presenta un conjunto de regiones estructuradas alrededor de centros bien caracterizados con funciones específicas que son tanto más especializadas cuanto más desarrollado es el país. Esta situación coincide con la relación directamente proporcional que existe entre grado de desarrollo y jerarquización del sistema de ciudades (Zipf, Christaller, Lösch, Berry).

Son menos conocidos los factores económicos y políticos que determinan esta forma de comportamiento del espacio geográfico. No hay duda de que las economías externas y de aglomeración forman parte de la explicación del fenómeno, pero tal vez el análisis de los agentes del crecimiento industrial —las empresas— pueden aportar conocimientos teóricos adicionales. José Ramón Lasuén ha indicado que en el proceso de evolución de la empresa industrial moderna existen elementos que pueden ayudar a comprender la propagación del crecimiento económico. Según este autor, solamente las empresas que alcanzan cierto volumen de operaciones y cierto grado de modernización pueden generar capacidades de innovación transferibles a otros lugares y, por lo tanto, dar lugar a nuevos procesos de polarización.¹⁰ Como esas empresas están siempre

⁸ *Desenvolvimento regional e a utilização dos recursos nacionais*, documento técnico preliminar para discusión de comisiones. II Reunión de CONCLAP (Consejo Nacional de las Clases Productoras), Brasilia, marzo de 1972.

⁹ En un país pequeño, sin embargo, las distancias son relativamente cortas, por lo que desarrollo regional y desarrollo nacional se confunden. De lo cual podría extraerse un corolario: la tecnología del transporte decide, en última instancia, la necesidad de desarrollo regional como medio de lograr el desarrollo total del país.

¹⁰ Cf. los documentos de J. R. Lasuén, *On the growth poles*, presentados en 1968 a la Conferencia del Instituto de Economistas de los Estados Unidos (región sureste), y *Urbanización y desarrollo, una hipótesis sobre la interacción de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas*, presentado en 1970 en el Congreso de la Sociedad Interamericana de Desarrollo (SIAD) en Salvador, Bahía.

ubicadas en áreas metropolitanas grandes, se comprende que son, en gran parte, producto de un medio industrial que domina un espacio económico de grandes proporciones.

El examen del papel de la empresa en el desarrollo regional puede contribuir también a clarificar algunos de los problemas de la dominación económica. Es evidente que las corrientes económicas que vinculan el centro y la periferia pasan por encima de las fronteras nacionales y pueden ser limitadas solamente por medidas políticas (proteccionismo arancelario, acuerdos internacionales de comercio y producción) o por la acción de empresas multinacionales, de hecho o de derecho. Es interesante notar dos aspectos importantes: a) las metrópolis nacionales de los países latinoamericanos son, al mismo tiempo, periferia de metrópolis internacionales y centro de espacios nacionales frecuentemente desorganizados, es decir, con pocas regiones diferenciadas (periferia I); y b) la organización económica de estos países es, en gran medida, consecuencia de políticas proteccionistas que en un primer momento hacen posible la creación de empresas nacionales, pero que en un segundo momento limitan su escala de operación. Como el espacio económico es generalmente pequeño a escala internacional, las empresas nacionales resultan en posición desventajosa frente a empresas extranjeras que están protegidas por corporaciones con gran capacidad financiera y por la política expansionista de sus países. En estas condiciones, sólo la autonomía política de los gobiernos nacionales y su propia capacidad de crear empresas públicas y de financiar la investigación tecnológica puede proporcionar medios para aumentar la capacidad de innovación indispensable para asegurar un desarrollo nacional con autonomía. Para corregir estas desigualdades en el orden internacional se han postulado los procesos internacionales de integración y su consecuencia lógica, la empresa multinacional.

Es también importante destacar el hecho de que frente a los problemas de la propagación, el centro nacional se comporta de forma parecida a las metrópolis internacionales y que la creación de actividades periféricas tiene que enfrentar condiciones similares a las que prevalecen en las relaciones internacionales, por supuesto en condiciones que descartan el uso de la fuerza. En gran medida, el establecimiento de ciertas actividades económicas estratégicas en espacios subnacionales sólo se logra por medio de luchas pacientes y desiguales con los intereses del centro. De aquí que sea tan importante la presencia de las *élites* locales y de autoridades genuinamente regionales para neutralizar las ventajas iniciales que el centro nacional posee en relación con la periferia. Todavía no se conoce, en efecto, un proceso de desarrollo descentralizado y continuo que se haya podido lograr sin la presencia de un sentido de identificación regional. En cierto modo podría decirse que el desarrollo regional no se da, sino que se conquista.

Las notas que anteceden pueden ser extremadamente simplistas, pero tal vez resulten suficientes para proponer una explicación hipotética de la secuencia en que se produce el desarrollo de unidades espaciales subnacionales:

1. En primer lugar aparecerían, espontáneamente o por efecto de ciertas políticas de gobierno, condiciones de polarización del centro (metrópoli nacional). Posiblemente estas condiciones provengan de efectos ejercidos a través de las relaciones del comercio internacional o por el dominio de un espacio interno, desorganizado pero de dimensiones suficientes para permitir una acumulación suficiente de ahorro en el centro. En todo caso, parece necesario que los centros nacionales lleguen a cierto tamaño mínimo o crítico antes de poder iniciar procesos de integración nacional.

2. Por efectos del comercio internacional (exportaciones) y de la acumulación de capital y recursos humanos en el centro, los sectores público y privado desarrollarían, principalmente en las empresas, una cierta capacidad de innovación y de transferencia potencial de organización y recursos de tecnología y capital a la periferia.

3. El centro intervendría, motivado por razones políticas (sector público) y económicas (sector privado), para crear mecanismos de propagación de innovaciones y transferencias hacia la periferia. La relación entre sector público y sector privado determinaría el grado de nacionalismo de las políticas regionales como consecuencia fundamentalmente de la autonomía política del país y del tamaño de las empresas nacionales.

4. Para que estos mecanismos puedan funcionar eficientemente se requiere, sin embargo, que la periferia tenga condiciones de respuesta, es decir, que algunos espacios subnacionales (periferia I) estén ya polarizados como consecuencia de procesos económicos anteriores y que existan o se puedan crear *élites* locales en dichos centros.

5. La acumulación de capital, tecnología y recursos humanos en los centros regionales permitirá, a su vez, la integración de la periferia regional y posiblemente la aparición de subcentros regionales.

LOS POLOS DE DESARROLLO COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

FERNANDO PEDRÃO

A. ELEMENTOS DEL PROCESO CONTEMPORÁNEO DE CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL DESARROLLO

1. *La distribución regional, función del patrón histórico del desarrollo*

El presente trabajo se propone discutir problemas relativos a la formación y a la expansión de polos en países en desarrollo, y a las instancias en que la política de polos es parte integrante de una política nacional de desarrollo.

El conocimiento acerca del actual patrón de ocupación demográfica y de uso económico del territorio en los países latinoamericanos y de las tendencias del proceso de crecimiento de la red urbana inherentes a dicho patrón, permite afirmar en forma preliminar que estos dos fenómenos reflejan en sus líneas generales dos situaciones nitidamente diferentes, que a su vez corresponden a dos conjuntos de relaciones de causalidad. La primera se refiere a los efectos del modelo pretérito primario-exportador, que en muchos casos han perdurado hasta el presente. El segundo grupo de relaciones de causalidad comprende los efectos de la industrialización por la sustitución de importaciones, que ha tenido lugar en diferentes períodos en los diversos países, desde 1930 hasta ahora.

Esta segunda parte del proceso de formación de la estructura regional de los países latinoamericanos ha coincidido con la aceleración de un movimiento general de urbanización, que ha tendido a concentrarse en las ciudades principales de cada país. De este modo, se intensificó el crecimiento de las metrópolis tradicionales de cada país, pudiéndose observar que este proceso ha sido particularmente intenso en los países que más se industrializaron. Estas tendencias, que engloban el comportamiento de fenómenos físicos, económicos y sociales, derivaron de importantes modificaciones estructurales en el proceso de desarrollo nacional de países como Brasil, Argentina, México, Chile, Colombia, Venezuela y Perú. Dichas modificaciones constituyen un elemento relativamente reciente en el cuadro del desarrollo regional y urbano de estos países, y adquieren una importancia creciente en lo que se refiere a decisiones nacionales sobre asignación de recursos, a la estructura del consumo nacional y a la composición y concentración territorial del mercado nacional.

Ha habido una relación estrecha entre los fenómenos de concentración y descentralización territorial de la actividad económica y las condiciones en que concretamente se han definido las alternativas de política

económica para el desarrollo nacional. Así, para que el análisis global del desarrollo de un país absorba estas peculiaridades de su estructura económica, deberá incluir un estudio de la utilización de factores situada en una dimensión territorial que abarque sus aspectos regional y urbano. Las limitaciones endógenas a la sustitución de importaciones, tal como este proceso ha tenido lugar en América Latina¹ permiten suponer que su relación actual con las tendencias nacionales a la concentración territorial es circunstancial y se limita a un período determinado del desarrollo de los países latinoamericanos, a pesar de que las informaciones disponibles sobre la materia no autorizan afirmarlo de modo categórico. La posibilidad de que, una vez cumplidas las primeras fases de la industrialización por la sustitución de importaciones, se cree una estructura económica diversificada y eficiente, capaz de servir de apoyo a programas de descentralización económica, es una alternativa deseable, pero que la experiencia reciente no autoriza a generalizar para varios países y, por tanto, a considerar como segura.² Mientras la productividad del capital en las actividades agrícolas e industriales creadas con la ayuda de los márgenes de protección que han acompañado la sustitución de importaciones no alcance condiciones de competencia internacional, tendrán que aprovecharse al máximo todas las ventajas comparativas que ayuden a reducir dicha brecha de eficiencia, ya se trate de ventajas de costos de producción, de localización, o de cualquier otro tipo. Así, el éxito de un programa de industrialización parecerá asociado en principio con el aprovechamiento de todas las ventajas económicas de la concentración geográfica, inclusive en aquellos casos en que dicha concentración genere correspondientes costos sociales.³ Flexibles como puedan ser los criterios que se utilicen para evaluar la eficiencia económica de las actividades creadas a partir de la sustitución de importaciones, la comparación con los niveles de precios internacionales permite formar un juicio aproximado de la capacidad del sector industrial para absorber los costos adicionales que puedan producirse con la descentralización económico-geográfica.

El mismo argumento es válido para analizar el patrón de concentración y dispersión geográfica de la agricultura. Consideradas las restric-

¹ A este respecto véase, por ejemplo, CEPAL, "Auge y declinación de la sustitución de importaciones en Brasil", en *Boletín Económico para América Latina*, vol. 9, núm. 1, marzo de 1964, pp. 1-59.

² Acerca de los efectos económicos de la brecha entre la amplitud de la sustitución de importaciones y la eficiencia de la industria creada mediante dicho proceso, puede verse *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, textos del ILPES, México, Siglo XXI, 1967, pp. 1-20.

³ El sentido estratégico de la concentración económica territorial en América Latina durante la primera fase de la sustitución de importaciones es el tema central de un amplio debate cuyas líneas básicas están registradas por ejemplo en *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, textos del ILPES, Santiago, Editorial Universitaria, 1970. Esta discusión tiene un importante contenido actual, puesto que de hecho compara las ventajas de la eficiencia económica a corto plazo de la industrialización con las ventajas futuras de un desarrollo regionalmente equilibrado. Parte importante de la argumentación que se presenta en ese debate tiene valor meramente académico, ya que de hecho, en la casi totalidad de los países latinoamericanos, la única alternativa fue industrializarse con concentración territorial o simplemente no industrializarse.

ciones de tipo físico y ecológico, la tendencia de uso de la tierra consecuente con la sustitución de importaciones ha permitido ampliar rápidamente un sector técnico y económicamente moderno en la agricultura, pero que no ha escapado a los problemas de rentabilidad del capital antes señalados. La investigación de este aspecto del problema podría contribuir en mucho a explicar el patrón actual de concentración y dispersión de las inversiones públicas y el dilema que tal patrón implica, de dispersar las inversiones públicas en zonas extensas y geográficamente discontinuas, o concentrarlas en áreas reducidas, para obtener las mayores ventajas posibles de las inversiones en infraestructura y de cualesquiera otros gastos que reviertan finalmente en ventajas de localización.⁴

2. La concentración geográfica y el gasto en infraestructura

Al situarse el dilema de concentración y descentralización territorial en las circunstancias específicas que caracterizan un período de desarrollo en un país determinado, se plantea la necesidad lógica de abordar dos aspectos que parecen ser fundamentales para elaborar políticas de formación y expansión de polos de desarrollo, y que también constituyen antecedentes indispensables para la formulación de estrategias nacionales de desarrollo.

En primer lugar debe considerarse algunos elementos que describan las peculiaridades geográficas, de suelo, de agua y de accesibilidad del país, así como el patrón de ocupación demográfica y de uso económico del territorio, con su correspondiente red de infraestructura económica. En segundo lugar se debe estudiar un cuadro de antecedentes institucionales, en el que se recojan los aspectos de la estructura política y de la organización social que se relacionan directamente con la capacidad para adoptar y ejecutar decisiones de política de desarrollo, con el propósito de evaluar los márgenes de capacidad de decisión con que se cuenta en los diferentes niveles de la política regional de desarrollo y que naturalmente varían de uno a otro caso.

Estos antecedentes, que describen de diversas formas la situación peculiar que corresponde a un período determinado en el desarrollo de la economía de un país, pueden servir de base para atribuir valores relativos a la concentración territorial demográfica y económica. Este significado relativo de la concentración territorial del desarrollo debería ser un primer elemento de juicio con cuya ayuda puede hacerse una aproximación a la correspondiente significación económica que puede tener el sistema de ciudades en su conjunto y la metropolización en particular.

⁴ La relación entre la concentración de la inversión rural y la eficiencia de las inversiones públicas se compara con otra relación entre la concentración de la inversión rural y la capacidad de la economía para incorporar recursos naturales nuevos. El actual desequilibrio regional de la actividad económica deja *prima facie* un amplio margen para la incorporación de recursos naturales, cuya explotación torna necesario descentralizar las inversiones rurales. Este otro aspecto del dilema entre eficiencia inmediata y equilibrio futuro en el desarrollo subraya la importancia de la dimensión temporal en el análisis regional para el desarrollo.

Así, la relevancia económica y social del patrón de ocupación del territorio se debe interpretar a la luz de la situación de desarrollo de cada país y por la función que este patrón puede cumplir en una política de utilización de recursos orientada al desarrollo futuro. Los datos presentados por la metropolización en los diversos países latinoamericanos se deben juzgar con este criterio, teniendo en cuenta el peso económico que la progresión de las necesidades de inversiones urbanas representa para la economía nacional. Las interrogantes de política económica que puede plantear la definición del tamaño deseable de una metrópoli —como aproximación más modesta y más operativa que su tamaño óptimo— no deberían, por tanto, situarse en el ámbito del análisis de los problemas económicos de una ciudad determinada, sino en el marco general del patrón actual de uso económico del territorio y de las perspectivas de desarrollo del país. Y en este marco habría que atribuir especial importancia a la distribución global de los gastos en infraestructura y en inversiones en la producción de bienes, que, así se espera, reflejará las perspectivas actuales de mercado que se derivan de la presente estructura económica y que inevitablemente orientan el proceso de formación de economías externas y condicionan los costos de capital para las inversiones futuras. En este sentido global, la estructura de los gastos actuales en infraestructura funciona como un parámetro para la elaboración de estrategias futuras de reordenación regional del desarrollo.

3. Concentración económica territorial y demanda de factores

Cabe recordar que las alternativas de concentración y dispersión territorial a que dan lugar las mencionadas condiciones peculiares de desarrollo corresponden a esquemas de utilización de factores, los cuales modifican el horizonte de la demanda de factores de producción para inversiones específicas, tanto a corto plazo como en programas de inversión a plazo más largo. Más aún, las variaciones en el patrón actual de concentración económica territorial se traducen en variaciones en los costos relativos de los insumos para diferentes tipos de inversión, modificando las perspectivas de rentabilidad del capital, de modo presumiblemente asimétrico, tanto entre una inversión y otra como a lo largo del tiempo. Así pues, el patrón de ocupación económica del territorio de un país influye indirectamente en las tendencias nacionales de aprovechamiento de recursos naturales —agua, minerales y tierra—, en la estructura del empleo y en los costos de oportunidad del capital para inversiones similares, consideradas simultáneamente entre una y otra región.

Al plantearse la relación entre concentración regional y demanda de factores en los países latinoamericanos, debe tenerse en cuenta que el patrón original de concentración de la actividad económica en el territorio, especialmente el patrón de ocupación económica que precedió la industrialización por la sustitución de importaciones, fue moldeado por sistemas de aprovechamiento de recursos y de uso de factores, basados en una demanda principalmente externa, que se tradujeron en la cons-

trucción de determinada red de capital social básico, en que se inmovilizó una parte importante de la formación de capital.

Como a cada sistema de infraestructura económica corresponde un sistema de costos relativos de factores, el predominio de las actividades primario-exportadoras en los países latinoamericanos y la infraestructura de capital fijo que estas actividades crearon, dieron lugar históricamente a sucesivas discontinuidades en el uso de los activos de capital fijo, que han tenido un efecto adverso sobre la elevación y el sostenimiento de la tasa de desarrollo. Este fenómeno se observó históricamente entre los períodos de auge de diferentes productos primarios para exportación y ha adquirido importancia en el tránsito entre el llamado modelo primario-exportador de desarrollo y economías industriales más diversificadas. Del primer caso hubo sobrados ejemplos con la producción de azúcar y con la mineralización en la época colonial en países como Brasil, Perú y México. De la versión más moderna del problema pueden citarse, entre otros, los casos de Argentina y de Brasil, en lo que se refiere a su sistema vial en general. Tales discontinuidades en el uso de los bienes de capital corresponden a una disminución de la productividad del capital fijo inmovilizado en los referidos activos de infraestructura e inevitablemente se traduce en una restricción a la eficiencia de la economía nacional en su conjunto.⁵

La industrialización ha cambiado sustancialmente esta situación, desarrollando la capacidad de cada país para absorber su propia potencialidad de inversión y mejorando en mucho las posibilidades de una mayor continuidad en el uso del capital fijo a largo plazo. Cabe suponer, y la experiencia reciente de los países latinoamericanos más industrializados parece confirmar esta hipótesis, que las condiciones preexistentes de infraestructura condicionan la asignación de recursos para inversiones nuevas.

El problema económico representado por las restricciones al patrón de las inversiones nuevas, derivado de las discontinuidades en el uso de activos de capital fijo, se vio agravado por la diferencia inicial de productividad del capital entre las actividades pertenecientes al modelo primario-exportador y a la industria nueva. La industrialización basada en la sustitución de importaciones ha aprovechado la potencialidad de ahorro generado por las actividades primario-exportadoras, especialmente las divisas producidas por estas actividades, pero no las ha remplazado rápidamente por una nueva capacidad para exportar ni ha sido suficiente para sostener un nuevo esquema de uso de factores que asegure el pleno empleo, función que, desde esta perspectiva, corresponde a las combinaciones de los factores utilizados en ambos modelos. El sostenimiento de condiciones de pleno empleo y la dinamización de la capacidad para

⁵ En un trabajo anterior, *Problemas prioritarios regionales y urbanos de América Latina*, ILPES, 1972 (mimeo.), destacué la importancia que ha tenido históricamente este fenómeno en la formación de capital en los países latinoamericanos. La formación de existencias de capital fijo no ha tenido siempre el mismo sentido acumulativo, lo que se ha reflejado de diversos modos en la relación capital/producto y en las tendencias a largo plazo del desarrollo.

exportar continúan siendo objetivos cuyo logro parece depender de un mayor equilibrio intersectorial y territorial en el uso de los factores disponibles y de un máximo aprovechamiento de los efectos económicos indirectos de las inversiones tomadas en conjunto.

De este modo, los costos indirectos que representan las inversiones adicionales en infraestructura necesarias debido a la discontinuidad del uso de la infraestructura construida para el modelo de desarrollo anterior, pesan adversamente sobre la viabilidad de la industrialización por la sustitución de importaciones. Al respecto resulta interesante observar el uso de las facilidades portuarias en diversos países latinoamericanos, como Brasil, Argentina, México, en que el congestionamiento de algunos puertos principales coincide con una relativa retracción en el uso de otros puertos instalados para apoyar actividades que se han estabilizado o que inclusive perdieron importancia económica relativa.

B. CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LA POLARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Hemos señalado que las políticas de formación y expansión de los polos de desarrollo en los países latinoamericanos están condicionadas por características de su estructura económica, que provienen en amplia medida del modo como ha tenido lugar el proceso de sustitución de importaciones. En este proceso, al irse completando la sustitución de las importaciones de bienes de consumo durable y de bienes de capital técnicamente poco refinados, se ha ampliado el área moderna de las economías latinoamericanas, difundiéndose el uso de técnicas relativamente más productivas que las técnicas que predominan en los sectores económicos tradicionales. Pero los incrementos de productividad del capital alcanzados en los subsectores modernos —agrícolas e industriales— en la casi totalidad de los casos no han sido suficientes para asegurarles condiciones de competencia en el mercado internacional. Por ello, la posición relativa de los sectores modernos en la dinámica del desarrollo nacional sigue parcialmente limitada por la capacidad de los sectores tradicionales para generar exportaciones.⁶

Así, los cambios en la tecnología predominante en los sectores tradicionales continúan ejerciendo efectos indirectos sobre el crecimiento de la economía en su conjunto, que parecen ser más importantes que los cambios de tecnología que ocurren en los sectores de punta. Inversamen-

⁶ La presión de la demanda por divisas ha determinado un rápido aumento de la deuda externa de la mayoría de los países latinoamericanos, circunstancia que se define como una restricción a largo plazo para su desarrollo. A pesar de todas las complicaciones técnicas que entraña el análisis sistemático de los problemas de brecha comercial y endeudamiento externo, parece cierto que el estrangulamiento de la balanza de pagos es un problema endémico que ha adquirido un peso creciente en los países en que la industrialización ha sido más rápida. En general, la dinamización de las exportaciones todavía depende estratégicamente de las ventas de productos primarios y de productos muy poco elaborados.

te, y como resultado de la indivisibilidad de los proyectos de inversión, para desarrollar sectores nuevos con técnicas suficientemente modernas que permitan competir internacionalmente se hace necesario inmovilizar una parte sustancial de la capacidad nacional de ahorro en un número de proyectos muy inferior a las propias necesidades de producción nacional de insumos, determinadas por la dinámica de la industrialización. Este problema de distribución de la capacidad de inversión en la industria y de la correspondiente concentración de la productividad del capital ofrece innumerables dificultades, y ha sido objeto de estudios sistemáticos en varios países latinoamericanos.⁷

Estos antecedentes —la importancia económica relativa de los sectores económicos tradicionales y las restricciones al manejo de una política de tecnología para los sectores modernos— permiten considerar que para los fines del desarrollo la eficacia de una política de polos basados en inversiones en industrias motrices de punta depende de la solución de un problema de productividad del capital que trasciende el ámbito de la inversión —o de la empresa— aislada. Suponiendo que haya una correlación positiva entre los incrementos de eficiencia tecnológica de las inversiones nuevas y sus efectos indirectos sobre la economía, cabe esperar que los resultados finales de la polarización dependerán realmente de una concentración masiva de tecnología —y probablemente de capital— en los sectores nuevos.⁸

Las consecuencias de este mecanismo sobre la utilización de factores en la economía pueden incluir algunos aspectos negativos inesperados, como podría ser una reducción de la capacidad proporcional de la economía para generar empleos, comparada con los montos totales de inversión realizada, si no se planifican los efectos económicos indirectos del conjunto de inversiones industriales consideradas. Este fenómeno ha ocurrido tanto en el sector industrial como en el sector agrícola. Reiteradamente, el desarrollo industrial en los países latinoamericanos ha correspondido a la concentración de técnicas que aseguran alta competitividad interna del capital, pero que no son suficientes para garantizar una igual competitividad internacional.

Estas diferencias de eficiencia —y el rezago con respecto a la eficiencia de las plantas instaladas en los países desarrollados— han sido encubiertas parcialmente por la política proteccionista que ha acompañado la sustitución de importaciones y que ha dificultado la observación de sus efectos limitativos a largo plazo.

Un fenómeno equivalente se produjo en el sector agrícola. Aquí, las características proteccionistas del mercado se suman a ventajas concedi-

⁷ Los problemas de estrategia del desarrollo industrial fueron planteados en forma rigurosa, dentro del marco de alternativas nacionales de desarrollo, en *La política industrial en el desarrollo económico de México*, trabajo realizado en cooperación por la Nacional Financiera, S. A., la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (México, 1971).

⁸ Esto puede observarse, por ejemplo, en el caso de la Ciudad Industrial de Aratú, en Salvador, Brasil, en que las perspectivas favorables de dinamización de un nuevo polo de desarrollo están íntimamente asociadas a la concentración de un gran número de empresas industriales modernas, en condiciones de operar con miras a los mercados nacionales.

das bajo la forma de sustentación de precios y de subsidio de costos de producción. En estas condiciones la posible repercusión de la polarización de inversiones agrícolas sobre el desarrollo regional se reduce y lógicamente estaría limitado por el margen de protección del mercado.

Existirían, por lo tanto, ciertas limitaciones al proceso de polarización como resultado de las características de los mercados de productos en que la industria latinoamericana ha hecho más progresos y que estarían relacionadas con las soluciones a los problemas económicos de captación y aprovechamiento de técnicas modernas. Al profundizarse el análisis de los sectores agrícola e industrial se encuentran dificultades para aplicar políticas de polarización que puedan superar los mencionados inconvenientes del proteccionismo.

Por otro lado, parece poco realista esperar que los efectos indirectos de la concentración de inversiones en el sector industrial sean suficientes para producir un aumento continuo de la productividad del sector agrícola. De hecho, se ha podido observar en diversos casos que la construcción de parques industriales —de los que se podría esperar que cumplieren esta función polarizadora— no ha afectado el sector agrícola de modo significativo. En general, quedan serias dudas sobre la pertinencia de tratar la polarización como un fenómeno o como un instrumento de política de desarrollo que se pueda diseñar y desarrollar a partir de un solo sector de la producción.

Los argumentos expuestos indicarían que la efectividad de las políticas de polarización depende en gran parte del grado en que se logran evitar las limitaciones impuestas por las características monopolísticas del mercado para los bienes cuya producción se desarrolla en remplazo de importaciones —problemas surgidos de las diferencias de costos de producción y de la protección comercial. Tales problemas aparecen, respectivamente, en el sector agrícola y en el sector industrial, y no necesariamente pueden encontrarse relaciones claras de causalidad entre estos dos sectores. Esto permitiría suponer que la capacidad final para aplicar políticas de desarrollo regional basadas en polarización podría aumentar de modo considerable si hubiese conjuntos de inversiones que abarcasen simultáneamente los sectores agrícola e industrial.

C. LA POLARIZACIÓN COMO FENÓMENO ESPONTÁNEO Y COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA

1. *Polos, tasas de crecimiento y uso de factores*

Entendida como un fenómeno económico que consiste en el aprovechamiento de las economías externas provenientes de la concentración temporal, espacial y sectorial de inversiones en un punto geográfico determinado, la polarización —formación y expansión de polos de desarrollo— se puede interpretar: *i*) como el resultado natural de las tendencias pro-

pias de un determinado proceso de industrialización por la sustitución de importaciones o, ii) como instrumento deliberado de una política de desarrollo.⁹ En ambos casos, la significación económica de la concentración representada por los polos de desarrollo se debe apreciar por sus efectos finales sobre la capacidad efectiva del gobierno para adoptar y ejecutar medidas de política de desarrollo y por las consecuencias de dichas políticas, evaluadas por sus efectos en términos del aprovechamiento de los recursos disponibles.

Para los propósitos de una política de desarrollo, el problema económico que representa la utilización global de recursos se puede plantear en tres dimensiones: i) la incorporación de recursos naturales adicionales a la economía y la intensificación del uso de los recursos ya integrados a la producción; ii) la maximización del uso de la potencialidad de recursos representada por la mano de obra,¹⁰ y iii) la propensión a la inversión. En escala regional, esta interpretación de la movilización de recursos ofrecería la oportunidad de establecer una estrategia de desarrollo que considerase en forma combinada las soluciones a los casos en que el acento de la política de desarrollo se ponga en la incorporación de recursos, a los casos en que este acento se coloque en la racionalización e intensificación del aprovechamiento de los recursos humanos, y a los casos en que estos objetivos pueden ser efectivamente comparados mediante indicadores de rentabilidad del capital.¹¹

Estas tres dimensiones teóricas del problema corresponden a situaciones reales que se pueden diferenciar con mucha nitidez en repetidos casos en América Latina, donde frecuentemente una marcada subutilización de los recursos humanos disponibles coincide con una abundancia de recursos naturales que pueden incorporarse al proceso de producción. Igualmente, comprenden situaciones en que la explotación de recursos naturales nuevos da lugar a concentraciones de inversión que tienen escasos efectos sobre el desarrollo de la potencialidad de recursos humanos y que, por ende, no son cabalmente aprovechados para aumentar la capacidad de producción nacional. Este tema abarca los problemas de estrategia económica del desarrollo de cuencas petroleras nuevas, la apertura y la explotación de las selvas tropicales e inclusive la incorporación esporádica de nuevas explotaciones mineras. El mecanismo por el cual la

⁹ A. Kuklinski, *Growth poles and growth centres in regional planning*, París, Mouton, 1972, ha señalado que el concepto de polo de crecimiento se aplica en tres planos diferentes, en investigaciones teóricas, en la elaboración de políticas y planos regionales y en estudios históricos. En este documento se procura destacar el elemento histórico de la polarización de entre las posibilidades que el concepto de polo ofrece como instrumento normativo de política de desarrollo.

¹⁰ Este enfoque, desarrollado por Gunnar Myrdal en su *Asian drama*, Nueva York, Pantheon, 1969, capítulos 10, 21, 22 y 29, es el más apropiado para el análisis de los problemas de concentración económica y de polarización en países subdesarrollados, en los cuales el desarrollo y por ende el desarrollo de la potencialidad de recursos humanos es un objetivo que está en la base de toda política económica y social.

¹¹ En otro trabajo, "Las desigualdades regionales en el desarrollo económico", en *El Trimestre Económico*, abril de 1964, expuse estas ideas de modo más completo, procurando encontrar términos de comparación intersectorial para el mecanismo de acumulación de capital en escala regional.

explotación de recursos naturales puede servir de base para un núcleo más complejo de actividades económicas ha consistido generalmente en la formación de un diferencial de productividad del capital, resultante de una mayor eficiencia tecnológica; en este tipo de esquema, el objetivo del desarrollo de la potencialidad de mano de obra pasa indudablemente a segundo plano.

Cabe señalar que la concentración de las funciones económicas de polarización en las ciudades principales oscurece en cierto modo el hecho de que en este fenómeno —la concentración territorial-sectorial de tecnología— desempeña un papel especialmente importante. Esta concentración aparece primero como una diferencia de la productividad del capital en la industria y en los servicios urbanos por un lado y agricultura y servicios rurales por el otro, y luego como una diferencia de productividad del capital en la industria de punta y el sector agrícola moderno por un lado y los estratos tradicionales de industria y agricultura por el otro. La formación de estas diferencias de productividad intersectoriales e intrasectoriales ha sido un rasgo característico de las economías latinoamericanas en el período de su sustitución de importaciones y aparentemente la ampliación de estas diferencias de productividad constituye una de las principales restricciones endógenas a la continuidad de dicho esquema de desarrollo, por lo menos en escala suficiente para sostener altas tasas de crecimiento.

La principal alternativa a la concentración del capital en el complejo "concentración urbana *plus* polarización" que se ha manifestado en América Latina ha sido la formación de núcleos de concentración de capital, realizados alrededor de la explotación de un producto determinado —como petróleo, otros minerales o algún producto agrícola para exportación— cuya utilización final es la exportación o su uso como insumo en los centros urbanos. Esta variante, que coincide con el propósito de aprovechar al máximo los recursos naturales, se identifica con la mecánica del modelo primario-exportador pretérito y contribuye muy poco para diversificar las bases estructurales del desarrollo económico nacional.¹²

En resumen, la relevancia de la expansión de los polos de desarrollo parece comprender por lo menos dos dimensiones: su efecto final expresado en términos del sostenimiento de la tasa de crecimiento y su efecto final reflejado en los montos y en la composición de los factores efectivamente utilizados.

Estos antecedentes confluyen para señalar que la interpretación del significado y de las potencialidades del fenómeno de formación y expansión de polos visiblemente requiere que este tema sea colocado en el marco más amplio del patrón de concentración territorial y sectorial —e inclusive de la concentración tecnológica— del uso de factores en la

¹² Estas limitaciones de los efectos indirectos de la concentración de inversiones en actividades como la explotación del petróleo las observó Roland Artle en "Urbanization and economic growth in Venezuela", *The Regional Science Association Papers*, vol. 27, noviembre de 1970.

economía nacional. Tal relación entre la polarización y las tendencias generales del uso de factores parece ser específica para cada economía y cada período de su desarrollo. Estas características del proceso de desarrollo de cada país indicarían *prima facie* la viabilidad del desarrollo de los diferentes polos que, como es de esperar, deben ser estructuralmente diferentes uno del otro.¹³ Lógicamente, el horizonte de perspectivas del crecimiento de cada polo debe variar de modo peculiar, tanto en lo que respecta a su posición en el sistema de relaciones interindustriales, como en lo que concierne a sus efectos económicos indirectos, y con igual razón podrá considerarse que el conocimiento de las perspectivas de desarrollo ofrecidas por un determinado conjunto de polos constituye un marco general para una política nacional de desarrollo expresada en términos espaciales.

Hemos visto que, como resultado mismo del modo como se han formado y evolucionado, en diversos casos las economías latinoamericanas han experimentado procesos de concentración económica territorial y espacial que coinciden en mucho con lo que se ha entendido como polos de desarrollo. En repetidos casos también ha habido una coincidencia entre esta forma de polarización "espontánea" y el crecimiento desproporcionado de las ciudades principales de cada país, que ha constituido uno de los principales mecanismos para acelerar el proceso de metropolización. Aun en casos en que el impulso a la urbanización se distribuyó de modo más equilibrado en un mayor número de ciudades, cumplida cierta etapa del crecimiento de las principales ciudades secundarias —como Monterrey en México, Córdoba en Argentina y Medellín en Colombia— se observan ciertos indicios de tendencias regresivas en su crecimiento, que por más que estén asociados a otros fenómenos sociales y económicos de carácter nacional, se traducen en una modificación de las tendencias de la urbanización que podría venir a robustecer la metropolización.¹⁴

2. Polarización, red urbana y planificación

Los argumentos bosquejados anteriormente señalan la conveniencia de vincular el análisis de la concentración territorial del desarrollo, y de la polarización en especial, con el análisis de la urbanización. Aún más importante, desde un punto de vista estrictamente económico, es que este proceso de urbanización ha representado un aumento sustancial de la concentración de los recursos humanos y de la capacidad de producción

¹³ La relación ambigua entre la complementariedad tecnológica y la complementariedad de los bienes de capital e insumos hace que el perfil interindustrial de los polos sea siempre diferente. Así lo ha señalado J. R. Lasuén, "Urbanization and development: the temporal interaction between geographical and sectoral clusters", documento presentado a la Conferencia de Madrid sobre *Hipótesis y política de polos de desarrollo*. De este fenómeno resultan diferencias en la estructura de los mercados que se desarrollan con los polos.

¹⁴ A este respecto véase por ejemplo CEPAL, *Algunos aspectos regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización* (E/CN.12/913, 6 de septiembre de 1971). Una de las principales excepciones a esta tendencia es Brasil, país en que el crecimiento de los centros secundarios ha continuado vigorosamente.

en las ciudades principales de cada país.¹⁵ Esto aconsejaría subordinar la elaboración de políticas alternativas de polarización a una estrategia urbana nacional, en la cual se asignaría un papel relativo específico a cada ciudad importante durante la evolución del proceso de polarización previsto.

Estos aspectos revisten suma importancia en la planificación regional de los países latinoamericanos, dada la actual aceleración de la urbanización. Resulta artificial elaborar una política de polarización que no esté diseñada en función de las características de una red urbana determinada, ya sea porque las decisiones de localización de los polos tiene que considerar el desarrollo de la red urbana existente, o porque la solución a los problemas de mercado depende en gran parte de que la localización de los polos se presenta en su conjunto como un problema económico comparable con el que representa el desarrollo de una red urbana frente a las características estructurales de cada país en cuanto a dotación de recursos naturales, recursos demográficos y mano de obra especializada, rasgos de sus sectores agropecuario e industrial, etc. La coincidencia histórica entre estos dos problemas tornaría poco realista un análisis que los tratase como dos fenómenos separados, aun en los casos en que dicho análisis se oriente específicamente a sustentar una política de creación de nuevos polos de desarrollo, dado que en cualquier caso las inversiones que pudiesen destinarse a la formación de cada nuevo polo de desarrollo tendrían un costo de oportunidad que habría que comparar con inversiones análogas que se realizasen simultáneamente en ciudades actualmente existentes.

Frente a esto conviene señalar que en los países latinoamericanos la política espacial de desarrollo no ha sido más que la consecuencia de diversas medidas adoptadas para algunas ciudades aisladas —los planes maestros de las capitales— y el resultado final de decisiones derivadas de alguna política nacional de inversión en infraestructura urbana —programas de vivienda, de agua potable y alcantarillado, etc. Ha habido algunas excepciones a este fragmentarismo en ciertos programas regionales de desarrollo y en estudios urbanos de países, pero puede afirmarse a grandes rasgos que tales documentos han tenido muy poca influencia política e institucional como para servir de base para la elaboración de políticas sistemáticas de inversión en infraestructura, o para la elaboración de una política urbana nacional. La falta de directivas nacionales unificadas revela una gran dispersión institucional en los centros de decisión sobre la materia, tanto en escala nacional como en escala metropolitana. Revela también una diversidad de problemas del desarrollo urbano en los países subdesarrollados —como la concentración de la población marginalizada y el déficit de servicios urbanos—, especialmente en las

¹⁵ Acerca de la mecánica y los patrones de concentración industrial en las ciudades principales tradicionales, véase por ejemplo: CENDES, *Desarrollo urbano y desarrollo nacional*, Caracas, marzo de 1971; A. Rofman y L. A. Romero, *El proceso de formación urbano-regional en la Argentina*, Buenos Aires, 1970.

circunstancias históricas en que tiene lugar la urbanización en América Latina.

Las dificultades para consolidar una política nacional de desarrollo urbano se han agravado con el crecimiento físico de las metrópolis, que al haber extendido sus áreas urbanas construidas e incorporado otras unidades político-administrativas han incurrido en diversas rigideces de carácter institucional, que constituyen restricciones a la racionalización de cualquier política de desarrollo urbano. La capacidad para resolver problemas tales como la zonificación de actividades, los costos de los servicios urbanos y las decisiones económicas para su solución, la planificación de los sistemas de transportes urbanos con sus correspondientes opciones tecnológicas, etc., ha sido seriamente limitada, restringiéndose las posibilidades de aplicarse soluciones que técnicamente serían perfectamente viables.

La importancia económica de estas restricciones institucionales se ha acentuado con la aceleración de la urbanización, con los repetidos casos de estancamiento y congestión de los centros urbanos de segunda magnitud y con la intensificación del proceso de marginalización social y económica en las metrópolis, procesos que subordinan las soluciones a los problemas de una ciudad determinada a planteamientos cuyo interés se extiende a todo el ámbito nacional.

Por estas razones, la política de desarrollo urbano —representada por el conjunto de decisiones que se adoptan para las ciudades principales de un país— ha consistido mucho más en una serie de esfuerzos para resolver los problemas específicos de cada una de dichas ciudades que un conjunto de decisiones coordinadas nacionalmente y dotadas de amplitud y profundidad suficientes para abarcar las líneas generales del proceso de urbanización.

En consecuencia, la política de desarrollo urbano que se ha ejecutado en los países latinoamericanos no ha sido adecuada para fundamentar una política nacional de descentralización del desarrollo o para reorganizar el uso económico del territorio, por lo que no ofrece base suficiente para apoyar una política de desarrollo fundamentada en la expansión de un sistema de polos.

D. ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA POLARIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA

La articulación de una política de polos de desarrollo que abarque el tratamiento sistemático del uso económico del territorio en todo un país supone una capacidad institucional para elaborar planes de desarrollo y para ejecutarlos, que no se puede dejar de considerar de modo explícito. Tal política además deberá tener en cuenta las tendencias del uso de factores —concretamente la estructura del empleo y la composición de las inversiones— y las economías externas para la implantación de activida-

des nuevas en cada polo de desarrollo, que puede esperarse como resultado de dicha utilización de factores.

Parece correcto suponer que el papel específico que desempeñará cada polo de desarrollo dependerá de la dotación de recursos y de las disponibilidades de capital de la región en que se encuentra. Esta especificidad, que se define en su posición en el sistema de relaciones interindustriales, conduce a una interpretación del sistema de polos según la cual la orientación que se imprime al desarrollo de cada polo debe tener en cuenta las decisiones acerca del crecimiento de los demás polos. Este enfoque incorporaría al análisis y a la política de desarrollo el sentido de la especificidad de las relaciones interindustriales, lo que sin duda contribuiría a ubicarla en el marco amplio de una política nacional de desarrollo, considerando las repercusiones intersectoriales que pueden resultar de tal política.

Por consiguiente, el planteamiento de los problemas económicos suscitados por la polarización debe hacerse en el contexto de una estrategia nacional de desarrollo mediante la cual se pueda conocer las restricciones a la movilización de recursos previsibles para cada polo, distribuida a lo largo de un período determinado. Una política nacional de desarrollo regional que se concrete en manejar un sistema de polos trata de hecho con diversos bolsones de inversión, cuyas potencialidades de desarrollo son función en cada caso de la suma de sus efectos económicos indirectos secundarios y terciarios. Quiere decir esto que una proyección temporal de estas diferencias de potencialidad de crecimiento se traducirían en cambios en el peso económico de cada polo en la economía nacional. Esta proyección de resultados estará condicionada por la viabilidad económica de las diversas inversiones que componen cada polo y por la base institucional con que opera la política regional, incluyendo por tanto restricciones económicas inherentes a cada polo y restricciones más amplias que pueden abarcar simultáneamente la viabilidad de diversos polos.

Estos aspectos son decisivos cuando se consideran casos en que la selección de los polos de desarrollo acompaña las líneas generales de un proceso nacional de desarrollo cuyas metas básicas giran alrededor de un par de temas, como la industrialización eficiente, el empleo o la dinamización de la balanza de pagos, que se alternan o que predominan en un período determinado del desarrollo de un país. En tal marco, el manejo de una política de polos ofrece la ventaja de permitir una ampliación del espacio económico del país y un máximo aprovechamiento de diversos recursos que de otro modo quedarían marginados.

Por otro lado, esa política tiene que situarse explícitamente en el marco institucional que corresponde a cada perfil de actividades escogido. Sobra decir que en la variedad de combinaciones de recursos que se encuentra en los países de tamaño mediano y grande de América Latina, la importancia de este aspecto no puede ser exagerada, especialmente cuando cualquier política de polarización que se pretenda llevar a cabo en estos países debe enfrentarse con un proceso de urbanización que ha demostrado una continua tendencia a la concentración.

Considerando que en la etapa actual del proceso de industrialización la función que cumple la red urbana en el marco general de la concentración económica territorial depende en mucho de la localización urbana de la industria y de los servicios que le son complementarios, es lícito suponer que la relevancia de una política de polos en los países latino-americanos depende en mucho de la flexibilidad institucional, técnica y económica de este tipo de decisiones.

Lo anterior se debe interpretar teniendo en cuenta que en el proceso de polarización cabe esperar situaciones en que la función de cada polo en el conjunto de la economía de un país evoluciona y se reajusta, cambiando las relaciones funcionales entre los diversos polos. La propia presunción de que se puede dinamizar una región mediante la concentración económica supone la inclusión de la dimensión temporal¹⁶ y somete la evolución de un polo de desarrollo a las circunstancias coyunturales que regulan el desarrollo de la economía nacional en su conjunto.

E. CONCLUSIONES

1. Para el análisis y la programación regional del desarrollo en América Latina no es viable, o por lo menos no es realista, separar los términos abstractos ideales de los fenómenos relativos a la concentración económica —sectorial y territorial— de las condiciones históricas de la concentración propiciada por la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Naturalmente, esta observación también es válida en lo que toca a la polarización, que se sitúa en el marco general de un proceso nacional de concentración económica. Por la misma razón no parece correcto tratar la concentración económica y la polarización fuera del contexto del proceso general de urbanización.

2. En este marco, la polarización-urbanización ha desempeñado la función de receptor de tecnología, que solamente en parte se retrasmite al resto de la economía nacional. No es de sorprender por tanto que las funciones que teóricamente pueden asignarse a polos de desarrollo planificados de hecho hayan quedado circunscritas a las ciudades principales de cada país. Los argumentos desarrollados en las secciones anteriores ponen de relieve la relación entre los programas de desarrollo diseñados sobre la base de sistemas de polos y el proceso de concentración del uso económico del territorio, inclusive la parte de este proceso representada por el proceso de urbanización. Indudablemente, el desarrollo de un sistema de polos señala una orientación en el proceso de utilización de factores que se traduce en ciertas opciones en lo que se refiere a las tendencias de la concentración económica —tanto en sus aspectos sectoriales como en sus aspectos territoriales— que pueden coincidir parcialmente

¹⁶ En este contexto, la dimensión temporal del proceso de evolución de polos fue justamente indicada por J. R. Lasuén en *Urbanization and development*, Ginebra, 1971 (mimeo.).

con las tendencias presentadas por la urbanización actual, pero que principalmente resumen una orientación respecto al problema global de la integración económica nacional, incluyendo sus aspectos intersectoriales y su expresión territorial.

3. Cualquier sentido que tome la integración económica nacional contiene un patrón de localización —sectorial y territorial— de los mercados. Esta localización de la demanda debe interpretarse por su significación en términos de la localización —concentración rural— de la agricultura frente a la concentración territorial —urbana— de la industria. Tales fenómenos no se pueden simplificar mucho. La localización interregional del desarrollo agrícola puede ser muy irregular como consecuencia de microclimas, cultivos de alta rentabilidad, tenencia de la tierra, infraestructura agrícola, etc. Estas condiciones básicas de localización de oferta y demanda rural y de oferta y demanda urbana condicionan en gran parte la alternativa para una estrategia global de integración nacional.

Las formas de interdependencia territorial-sectorial a que conduce la evolución de un determinado sistema de polos se apoyan, por lo tanto, en determinadas características del capital, que son su versatilidad —la multiplicidad de usos que puede tener un determinado *stock* de capital— y las alternativas de complementariedad que tal existencia de capital ofrece.

4. Todo esto haría suponer que la viabilidad económica de cualquier polo de desarrollo depende de soluciones específicas a problemas de coordinación intersectorial planteados en el marco de relaciones urbano-rurales de desarrollo. Hay ahí un problema central de definición del perfil de una demanda en parte concentrada en algunos puntos y en parte esencialmente dispersa, cuyo análisis por cierto requiere de un considerable distanciamiento del enfoque convencional de localización homogénea de la demanda en un punto o en diversos puntos, siempre comparables entre sí.

CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN ESPACIAL EN AMÉRICA LATINA

ALEJANDRO R. ROFMAN

Nuestro propósito consiste en precisar cómo se manifiesta el proceso de concentración y centralización espacial en América Latina. Para cumplirlo analizaremos las características generales del proceso de expansión industrial en los últimos 20 años, y pondremos atención especial a los aspectos que más directamente tienen que ver con el espacio.

Partimos de la hipótesis de que el tipo de relaciones espaciales que se dan en el proceso de industrialización de los principales países latinoamericanos se compone de variables y parámetros que causarán lenta pero persistentemente una alteración en los patrones tradicionales de concentración y centralización espacial vigentes. Al lado de un nuevo tipo de industrialización, incluido dentro del modelo de dependencia tecnológico-financiera que afecta a toda Latinoamérica, también se observan formas modernas de estructuración espacial, cuyo estudio es indispensable para evaluar las tendencias previsibles en los próximos decenios. Así, las siguientes páginas no tienen otro fin que aportar un nuevo elemento de discusión a los debates sobre el subdesarrollo en América Latina.

A. LA INDUSTRIALIZACIÓN DEPENDIENTE Y LA EMPRESA MULTINACIONAL

La industrialización dependiente se manifiesta en América Latina a través de distintas formas de penetración y control externo del aparato productivo.

La forma más típica, generalizada y conocida consiste en la inversión directa, que se dirige tanto a la incorporación de nuevos capitales productivos como a la adquisición de actividades de manos de sus poseedores nacionales.

Otra forma consiste en las cesiones de marcas, patentes o procedimientos de fabricación que se realizan desde el exterior hacia unidades productivas instaladas en el país receptor, sin que sea necesario cambiar la tenencia legal del capital accionario.

El tercer tipo de dependencia se vincula con la contratación de préstamos en moneda extranjera destinados a financiar la adquisición de equipo productivo o insumos necesarios para el proceso manufacturero.

Estas distintas formas de incorporación de recursos externos, muy comunes desde mediados de los años cincuenta, comprenden un espectro

muy amplio de actividades y firmas, por lo que se torna preciso un análisis más detallado para relacionarlas con los efectos que provocan en los espacios nacionales.

Hace falta individualizar al actor principal de este proceso, ya que actúa en cada una de las formas en que se manifiesta la nueva industrialización dependiente.¹ La corporación multinacional, pues de ella se trata, aparece en la realidad internacional al término de la segunda guerra mundial. Sin embargo, ya existían antes empresas de similares características, pero no contaban con la capacidad financiera, la potencialidad tecnológica, la complejidad operativa y la creciente diversificación que definen actualmente a la empresa multinacional.

No pretendemos ofrecer aquí un análisis detallado de este complejo económico contemporáneo. Sólo nos interesa identificar su papel en el proceso de concentración productiva y centralización económica acaecida en los últimos veinte años en las principales estructuras industriales de los países latinoamericanos de mayor nivel de desarrollo relativo.²

La presencia de la corporación multinacional, cuya sede matriz por lo general se encuentra en los Estados Unidos de Norteamérica, implica una acelerada monopolización de los mercados respectivos por parte de filiales o subsidiarias de dichas empresas. El dominio monopólico u oligopólico de los mercados productivos por un número cada vez más reducido de empresas en donde intervienen poderosos intereses externos a América Latina se justifica por el vuelco masivo de la capacidad financiera, de negociación, de promoción publicitaria y de técnicas de fabricación y comercialización que las empresas multinacionales poseen. Esta creciente absorción del mercado permite a las filiales nacionales, que actúan a través de sociedades creadas al amparo de las legislaciones de los respectivos países o asociados con los capitales nacionales, dominar rápidamente los sectores productivos respectivos. El mecanismo utilizado por estas empresas para controlar los mercados ha sido distinto al que, hacia fines del siglo XIX, caracterizó el surgimiento de los monopolios en el sistema de economía competitivo. En aquella oportunidad, la firma monopólica que hace su aparición ya sea a través de la guerra de precios o de la adquisición directa desplaza o absorbe las empresas menores competidoras, quedando de tal modo dueña de todo el mercado, o de un importante segmento.

En la actualidad, en cambio, parte de las nuevas inversiones se establecen en zonas de mercado vírgenes, anteriormente no ocupadas por competidor alguno. El modo como esta nueva inversión tiene lugar, las condiciones que la rodean en cuanto a las ventajas que les son acordadas y la circunstancia de que deben operar en sectores productivos que la

¹ Excluimos a las empresas que operan en la intermediación o el financiamiento exclusivamente y cuya relación con el proceso de localización industrial es mucho menos directa.

² Entendemos como concentración productiva la que se refiere a las empresas. En este sentido, nuestro concepto es similar al de "concentración económica" que utiliza Paolo Sylos Labini en su conocido trabajo, *Oligopolio y proceso técnico* (Barcelona, 1966), p. 18. En cuanto al concepto "centralización económica", define la concentración de la capacidad de decisión del sistema económico en un punto geográfico determinado.

misma empresa inaugura, genera un efecto espacial distinto al de la acción de la firma monopólica durante el último cuarto del siglo pasado en las naciones industrialmente desarrolladas.

La filial de la empresa multinacional que se instala en un país latinoamericano lo hace para atender la demanda local de bienes de producción, bienes intermedios o materias primas anteriormente importados que requieren un complejo procesamiento técnico. Dada la política de industrialización instaurada, que impone un ritmo de producción dinámico a las ramas química, petroquímica, maquinarias, metalmecánica, etc., estas filiales se ven precisadas, para cumplir los planes productivos, a importar sistemas tecnológicos avanzados, materializados a través de los equipos que se utilizan contemporáneamente o en el pasado inmediato en las plantas ubicadas en las sedes matrices. Simultáneamente, el apoyo estatal se manifiesta en exenciones impositivas, permisos excepcionales para importaciones libres de derechos aduaneros de maquinarias y de partes de producción para el ensamblado de productos para entregar al mercado en la etapa inicial de la actividad, facilidades físicas de instalación, otorgamiento de créditos de fomento especiales, etc. Las empresas se encuentran así con una reducción diferencial de sus costos de producción con respecto a posibles competidores del país receptor, dada la mayor productividad física que deriva de la moderna tecnología importada y dados los subsidios otorgados por el Estado a través de los estímulos mencionados.

Si bien el nivel de las remuneraciones otorgadas a la fuerza de trabajo contratada merece un análisis extenso para especificar sus características distintivas con respecto al que corresponde a los ocupados en las actividades tradicionales, es más bajo que el que deben afrontar las filiales o la casa matriz en el país de origen.

A su vez, la fijación de los precios de los productos que entrega al mercado la nueva planta instalada depende de decisiones externas al mismo mercado. En ese caso, es la misma empresa o el Estado o un acuerdo entre ambos lo que determina el precio del bien en el mercado.

La posición monopólica u oligopólica en el mercado permite a las filiales de las empresas multinacionales fijar precios tales que, por definición, son mayores a los que registrarían en un mercado competitivo. Si los costos de producción son menores a los de eventuales competidores y los del precio del producto en el mercado son relativamente mayores, ello indica la generación de un elevado excedente económico en el sector industrial monopolista de propiedad extranjera.³ Esta conclusión adque-

³ "En el caso del capitalismo latinoamericano —en mayor caso que el de sus congéneres desarrollados— son las actividades más modernas y las empresas líderes las que están en una posición privilegiada para generar y apropiarse de una mayor parcela del excedente económico. Esto no sólo se debe a su mayor o más alta productividad física, originada por el uso de técnicas más avanzadas y eficaces, sino también a que pueden mantener las remuneraciones a niveles distantes de esa productividad real a raíz, entre otras causas, de la gravitación directa o indirecta del nivel bastante más bajo de los salarios en el conjunto de la economía." M. C. Tavares y J. Serra, "Más allá del estancamiento; una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente en Brasil", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, año 1, núm. 1 (Santiago, 1971), p. 19.

re una singular importancia cuando se considera cuáles son los sectores productivos en donde predomina la inversión externa. Uno de ellos, quizá el más importante, es la industria automotriz. Otros sectores se vinculan a la previsión de insumos esenciales para el proceso productivo, anteriormente importados, como son los derivados de la petroquímica y química, tan esenciales para las industrias plástica, farmacéutica y textil. Si los precios de mercado de estos bienes esenciales son elevados, se produce un traslado automático hacia los sectores que los utilizan, incrementando, a su vez, los precios en el mercado final.

El efecto de este doble proceso divergente, en el sentido en que operan los costos y los precios en los mercados de las empresas monopólicas, consiste en un indudable incremento de las respectivas tasas de explotación. Si el ritmo de producción es dinámico, se operan dos procesos simultáneos, provocados por el comportamiento citado. De un lado, aumenta la participación de las ramas dominadas por tales empresas en el total del valor agregado del sector manufacturero. Así, en varios de los países que se han incorporado a esta etapa, la expansión del producto bruto industrial se explica casi totalmente por la expansión de un grupo reducido de ramas de actividad en las que nuevas empresas de comportamiento monopólico ocupan prácticamente el mercado de producción. De otro lado, y dado el fuerte peso relativo de estas actividades en el total de la producción manufacturera nacional, se acentúa el carácter regresivo en la distribución personal del ingreso, cuando el sector productivo que más aporta al incremento marginal se apropia del producto bruto de montos crecientes de plusvalía.

Este fenómeno no sólo se vincula al creciente ritmo de concentración productiva, sino que se refleja en la visible tendencia hacia una mayor centralización económica. El incremento del excedente económico así generado tiene un destino concreto, que repercute sobre los procesos de concentración económica y concentración espacial, entre otros. El grupo de los receptores del aumento marginal del producto bruto expresado, en su mayor parte, en el excedente económico originado en las actividades de las filiales de las empresas multinacionales, es progresivamente menor y detenta crecientes cuotas de poder dentro del sistema nacional respectivo. O sea que un conjunto más reducido de unidades de decisión que en decenios anteriores, con el polo de las decisiones fuera del territorio nacional, logra aumentar más que ningún otro segmento del bloque dominante y de la sociedad toda su capacidad de control y dominio.

Sin embargo, el análisis, además de ser parcial, omite otros aspectos de necesaria consideración.

Las políticas económicas impuestas cuando estas poderosas empresas irrumpen en los mercados nacionales tienen por objeto asegurar a las mismas la prosecución de sus tareas en condiciones monopólicas y/u oligopólicas y garantizar la libre remisión de las utilidades, intereses y regalías a las casas matrices localizadas fuera de cada uno de los países receptores. Entre las medidas adoptadas para satisfacer ambos objetivos nos interesa señalar las relacionadas con el mantenimiento de un mercado

de cambios sin restricciones y con una política salarial que preserva la tendencia hacia una redistribución regresiva del ingreso.

Las sucesivas devaluaciones monetarias, efectuadas para mantener la paridad del tipo de cambio nacional con el nivel internacional frente a su constante pérdida de valor, se constituye en una de las herramientas más utilizadas.

A ello hay que agregar la política depresora de los salarios reales, aplicada con preferencia a través de disposiciones oficiales directas, sin la intervención de las organizaciones sindicales, en negociaciones con las organizaciones de los empresarios. Las restricciones han consistido en limitar el incremento de los salarios nominales a niveles no mayores que el del incremento del nivel de índice de costo de vida. Incluso, en algunos países como la Argentina, el salario real promedio se ha ido reduciendo en los últimos años dado el rezago entre el aumento de los precios de los productos de consumo y el de los salarios nominales fijados por el Estado. Esta intervención oficial directa, y sus características principales, ilustran adecuadamente los intereses prevalecientes en el bloque en el poder y la elevada influencia de los grupos monopólicos extranjeros en la estructura del eje dominante. El mantenimiento o la leve disminución del salario real medio supuso que el incremento marginal de la productividad que ha tenido lugar en los últimos veinte años por la introducción de técnicas con alta densidad de capital se transformó en un nuevo componente del mayor excedente económico apropiado por los sectores propietarios dominantes.

El menor ingreso real disponible en manos de los sectores consumidores urbanos deprimió el nivel de la demanda, reduciendo consiguientemente el tamaño de los mercados consumidores de bienes tradicionales. La posibilidad de permanecer en el mercado por la reducción del nivel adquisitivo de la población consumidora sólo estuvo al alcance de los grupos empresariales con mayor poder de maniobra y cuya oferta de bienes y servicios no estuviera directamente relacionada con la demanda final del consumidor urbano de bajo o mediano nivel de ingreso.

Por el contrario, los sectores de la pequeña y mediana industria nacional, especialmente los de la manufactura liviana, de provisión de bienes tradicionales de consumo final no duradero o semiduradero, sufrieron una fuerte disminución en número de componentes y potencialidad económica.

Para reforzar lo expresado, nos referiremos a una serie de estudios realizados en los países que más han visto crecer el sector monopolista manufacturero.

B. COMPORTAMIENTO DE LA EMPRESA MULTINACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Los contados estudios que han expuesto empíricamente el modo como afecta al proceso de concentración productiva y centralización económica

la acción de filiales nacionales de empresas multinacionales se refieren a Argentina, Brasil y Chile.

En el caso argentino, puede comenzarse citando a Ruth Sautu, en su trabajo pionero sobre el poder económico de la burguesía industrial argentina, donde menciona el resultado de una tabulación propia del censo de 1954.

De las 148 000 firmas censadas, 9 443 cubren más del 50 por ciento de la producción. En otras palabras, el 6 por ciento de las plantas industriales cubre el 50 por ciento de la producción.

La autora mide también el grado de concentración en algunas actividades. De las 202 actividades clasificadas para tal análisis, 59 cumplen el requisito de que más del 50 por ciento de la producción se realice en establecimientos de más de 100 obreros. En esas 59 actividades hay 43 en donde figuran firmas con inversiones totales o parciales de origen extranjero. Como puede verse en el cuadro 1, es notable la dominación de las firmas de capital extranjero en las ramas de más alta concentración económica.

Es decir, que ya al principio mismo del proceso de liberalización de las normas sobre ingreso de capital extranjero en la Argentina, que se dictan en el año 1953, existe una indudable presencia de empresas externas con alto poder económico en los sectores de mayor concentración productiva. Informes posteriores indican que esta presencia ha ido en aumento.

Entre 1956 y 1966, las ventas de las 100 empresas industriales más importantes en la República Argentina crecieron aún proporcionalmente más que el valor total de la producción manufacturera. La relación entre el monto de ventas de esas 100 empresas dominantes y las de todo el sector de transformación se expandió del 20.78 por ciento en 1956, al 28.67

CUADRO 1

ARGENTINA: ANÁLISIS DE LAS 59 RAMAS INDUSTRIALES CON INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA SEGÚN TAMAÑO DE LAS PLANTAS PRODUCTIVAS, 1953

<i>Tipos de firmas</i>	<i>Firmas de más de 500 obreros</i>	<i>Firmas de más de 300 obreros</i>	<i>Firmas de más de 100 obreros</i>	<i>Total de firmas</i>
Participación directa de capital extranjero	16	7	20	43
Capital estatal	3	1	—	4
Capital privado:				
Antiguas	3	—	4	7
Nuevas	—	1	4	5
<i>Total</i>	22	9	28	59

FUENTE: Ruth Sautu, *Poder económico y burguesía industrial en la Argentina*, DT. 59, cas, IITD (Buenos Aires, 1969), p. 30.

por ciento en 1966. Si se toman las 50 y las 20 empresas más importantes, el citado porcentaje pasa del 17.05 por ciento y el 11.9 por ciento al 23.1 por ciento y 16.2 por ciento respectivamente, entre 1956 y 1966.⁴

El aumento mayor en el proceso de concentración se produce en 1959, momento en que entra en vigencia una ley extremadamente liberal de promoción de las inversiones extranjeras, y prosigue hasta 1963, cuando se instaura una política semirrestrictiva con respecto a las citadas inversiones. De este modo, el salto más importante en el porcentaje a que se hace referencia más arriba tiene lugar entre los años citados, pues pasa del 21.40 al 27.43 por ciento. Precisamente durante el auge de las inversiones extranjeras en el quinquenio referido, las inversiones se orientaron particularmente hacia las ramas denominadas dinámicas. De las ventas de las 40 empresas extranjeras mayores, el 72.8 por ciento se puede clasificar como perteneciente a las ramas dinámicas y sólo un 27.2 por ciento a las identificadas como vegetativas.

La presencia de las empresas extranjeras en los escalones superiores de los listados transcritos se refleja en el cuadro 2.

CUADRO 2

ARGENTINA: EMPRESAS NACIONALES Y EXTRANJERAS ENTRE LAS 100 MÁS IMPORTANTES, 1957 Y 1966

	Primeras 25		25-50		51-100	
	1957	1966	1957	1966	1957	1966
Empresas nacionales	16	8	21	13	49	29
Empresas extranjeras	9	17	4	12	1	21

FUENTE: Pedro Skupch, *op. cit.*, p. 10.

Desde 1966, la incorporación de capital extranjero adopta una nueva modalidad, sin disminuir la que dominaba en el proceso inversor. Se trata de la adquisición de los activos físicos, del capital accionario o de la marca de fábrica de numerosas empresas de transformación que se encuentran, en el momento de su venta a inversores externos, en pleno funcionamiento. La facilidad con que este proceso de desnacionalización progresivo de un conjunto importante de establecimientos industriales (además de empresas bancarias, de intermediación mayorista, etc.) ha ido teniendo lugar se debe a varios factores, todos ellos originados por las políticas económicas instauradas luego del golpe militar de 1966 y que demuestran la cada vez más estrecha vinculación entre los grupos de poder aliados al capital extranjero y los sectores que controlan el aparato

⁴ Pedro Skupch, "Concentración industrial en la Argentina, 1956-66", en *Desarrollo Económico*, abril-junio de 1971, vol. II, núm. 41, pp. 12-13.

estatal.⁵ La significativa devaluación monetaria de 1967, muy superior a las anteriores en valores tanto absolutos como relativos, redujo brusca-mente el valor de las acciones correspondientes a las empresas nacionales medidas en moneda extranjera. Además, la libre transferencia de divisas, la plena libertad de negociación que se garantiza a quienes pretenden adquirir unidades de producción de capitales nacionales y las dificultades ya comentadas que éstas afrontan debido a la reducción del mercado consumidor interno completan el conjunto de factores que propician el proceso de desnacionalización. Las empresas multinacionales ven así rápidamente ensanchado su horizonte de actividades, pues la compra de unidades productivas en funcionamiento les ahorra el lento período de maduración que supone la instalación original de una planta y les asegura el conocimiento del producto por parte del mercado consumidor, la prosecución de las líneas de crédito abiertas por las entidades financieras locales, etc. Este simple traspaso de la propiedad del capital accionario, a precios internacionales ínfimos, permite a las empresas multinacionales obtener elevadas tasas de beneficio por unidad de capital invertido, con lo que se agudiza la redistribución regresiva del ingreso.

Ambos procesos, el de inversión directa y el de adquisición de empresas ya existentes, acrecienta hacia el final de los años sesenta la preeminencia de las firmas de origen extranjero entre las de mayor poder económico en el mercado. Un análisis casi contemporáneo ilustra sobre el incremento de la concentración económica operado desde el trabajo previamente comentado de Skupch. Aunque el informe que citamos no consigna el año para el cual se citan las cifras, estimamos que ha sido 1969. De las 100 compañías que en el citado año fueron las que más vendieron en la Argentina, 55 pueden ser consideradas como multinacionales. Si el análisis se reduce a las 10 empresas más grandes, 8 de ellas son extranjeras y si se lo amplía a las 20 mayores, 15 pertenecen a capitales externos.⁶

La situación que afrontaba Chile hasta hace dos años es por demás similar a la Argentina. Nos basamos especialmente en un informe de CORFO y en un trabajo de Aranda y Martínez, que formulan consideraciones sobre el grado de concentración productiva en la industria chilena.

El alto nivel de dicha concentración alcanzado en el decenio de 1960 en la industria chilena se vio acompañado de un fuerte aumento de las inversiones extranjeras en los sectores estratégicos del proceso manufacturero nacional.

Sobre el primer aspecto, los datos censales de 1967 muestran cómo el 11.5 por ciento de los establecimientos, que son aquellos que ocupan más de 50 obreros, reúnen el 63.4 por ciento de la fuerza de trabajo total censada.⁷ Más ilustrativa aún es la información relativa a la participa-

⁵ Una lista exhaustiva de las empresas desnacionalizadas hasta mediados de 1968 se puede consultar en el artículo de Julián Delgado, "Industria: el desafío a la Argentina", en *Primera Plana*, núm. 297, septiembre de 1968.

⁶ Evaristo Piñón Arias, *Las empresas multinacionales y sus efectos sobre la economía* (Instituto de Estudios Económicos uca, Buenos Aires, s.f.), p. 24.

⁷ Sergio Aranda y Alberto Martínez, *La industria y la agricultura en el desarrollo económico chileno* (Santiago, 1970), p. 57.

ción de la industria grande, mediana y pequeña en 1963, que permite observar dos fenómenos característicos del comportamiento de las empresas de mayor dimensión en la industria chilena. Por una parte, el nivel de productividad por obrero ocupado, dada la elevada composición orgánica del capital y las innovaciones tecnológicas incorporadas desde el extranjero, es más elevado en las grandes empresas que en las pequeñas. En segundo término, el nivel del excedente económico se incrementa notoriamente en las grandes empresas de carácter monopolista, aun cuando dicho valor se encuentra subestimado por la ausencia de los pagos efectuados a ejecutivos y directivos de dichas empresas.

Sobre la mayor participación de la propiedad extranjera en la estructura empresarial, en especial en la subclase de los más grandes establecimientos, el trabajo que nos ocupa consigna que el 72.9 por ciento de las sociedades anónimas industriales a fines de los años sesenta poseían una participación del capital extranjero de más de 51 por ciento del capital accionario. A ello se agrega el hecho de que otro 16.9 por ciento de tales empresas exhibía una participación inferior a dicho 51 por ciento. Es decir, casi el 90 por ciento de las más grandes unidades productivas en el sector de transformación estaba total o parcialmente ligado a la inversión externa⁸ (véase el cuadro 3).

CUADRO 3

CHILE: CONTROL DEL CAPITAL EXTRANJERO EN LA SOCIEDAD ANÓNIMA INDUSTRIAL

(Porcentajes)

<i>Tipo de control</i>	<i>En las empresas con participación</i>	<i>En los activos con participación</i>
— Sin control	10.2	9.4
— Control con menos del 51 por ciento de las acciones	16.9	49.9
— Control con más del 51 por ciento de las acciones	63.7	27.8
— Control con la totalidad de las acciones	9.2	12.8

FUENTE: S. Aranda y A. Martínez, *op. cit.*, p. 60.

Es interesante hacer notar cuáles son las ramas que encabezan la expansión sectorial. Así, entre los años 1960 y 1967, las ramas papel y celulosa, caucho, industrias químicas, derivados del petróleo y el carbón, productos metálicos, construcción de maquinarias y material de transporte superan la tasa anual del 10 por ciento en el crecimiento del valor agre-

⁸ *Ibidem*, p. 62.

gado. Todo el sector, en cambio, se expandió en el mismo período al 6.8 por ciento anual y el sector denominado vegetativo lo hizo al 3.3 por ciento.⁹ Si observamos las áreas en donde las empresas extranjeras han efectuado sus principales inversiones en el período, y la influencia de la legislación estatal de fomento, advertimos que son las cuatro siguientes: química, material de transporte, maquinaria eléctrica y productos metálicos.¹⁰ Hay, por lo tanto, coincidencia entre actividades monopólicas de origen externo al país y áreas productivas responsables del crecimiento sectorial.

Si volvemos nuestra atención a la experiencia brasileña contemporánea observaremos indicadores similares a los transcritos. En este sentido, una información muy valiosa se encuentra citada en el informe ya consultado de CORFO. Allí se dice que, en el caso específico de Brasil, la incorporación de capital extranjero realizada hasta el 31 de diciembre de 1968 fue destinada "en un 85 por ciento a las industrias que podrían calificarse de dinámicas, en un 12 por ciento a las industrias tradicionales y en un 3 por ciento a las industrias varias. El grupo de industrias tradicionales creció en promedio a un 5.8 por ciento; en cambio, el grupo de industrias dinámicas lo hizo a un 11.8 por ciento".¹¹

Este dato inicial, para que permita arribar a conclusiones similares a las de los dos países anteriores, requiere conocer la composición de los mercados productivos en las distintas ramas de actividad.

El proceso de concentración productiva se ha acelerado en los últimos veinte años en el Brasil. Sobre los datos del censo de 1959 en comparación con el de 1949, Dos Santos muestra la tendencia de las plantas de mayor tamaño a apropiarse de porciones crecientes del mercado productivo. Para ello, utiliza la información referida a la industria localizada en el estado de São Paulo que reúne el 70 por ciento de la producción nacional. Mientras que el porcentaje del valor de la producción de las empresas que poseen más de 100 obreros pasa del 63.2 por ciento al 69.9 por ciento entre 1949 y 1959, el crecimiento del porcentaje respectivo es mucho más notorio en las empresas que emplean más de 500 obreros. En 1949 ese segmento numéricamente reducido de grandes empresas englobaba el 28.7 por ciento de la producción total. En 1959, el porcentaje se elevaba al 40.2 por ciento. Como adecuadamente afirma Dos Santos, "ello muestra que, en sólo diez años, las empresas de más de 500 obreros pasaron de una situación de inferioridad a un nítido predominio del sector industrial".¹²

Este rápido incremento de la concentración productiva se advierte con mayor nitidez en las actividades denominadas genéricamente dinámicas, en las que tiene lugar una acentuada monopolización de los mercados. En el sector metalúrgico de São Paulo, por ejemplo, hacia 1963, la parte

⁹ *Ibidem*, p. 64.

¹⁰ Sergio Bitar, *La inversión extranjera en la industria chilena* (CORFO, Santiago de Chile, mimeo., 1971), p. 5.

¹¹ *Ibidem*, p. 4.

¹² Theotonio dos Santos, *El nuevo carácter de la dependencia* (Lima, 1969), p. 39.

de producción correspondiente a las tres empresas más grandes de cada actividad (estructuras metálicas, herramientas agrícolas, arados, motores eléctricos, refrigeradores, máquinas de lavar, balanzas y ascensores) reunía del 76 al 99 por ciento del total de la producción respectiva.¹³ El dominio de este conjunto de mercados productivos correspondientes a las áreas de mayor dinamismo en el período por parte de un grupo reducido de empresas de elevado poder económico obliga a conocer el origen de los respectivos capitales. La influencia externa es, en ese sentido, por demás relevante. El mismo Dos Santos hace mención a una investigación efectuada por el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Río de Janeiro en el año 1965 referente a la composición de los grupos económicos más poderosos del Brasil contemporáneo y en donde se demuestra que el "capital extranjero predomina entre los grupos más importantes de la economía brasileña".¹⁴

Para corroborar esta afirmación, la investigación de referencia analizó el conjunto de los 55 grupos económicos con un capital accionario superior a los 4 000 millones de cruzeiros: el 56.4 por ciento es de capital extranjero. Si el análisis se amplía a los grupos económicos que poseen un capital accionario superior a 900 millones de cruzeiros, el número de empresas englobadas suman 276. "Los grupos extranjeros de todo el universo sumados a los grupos nacionales con vinculaciones accionarias a grupos del exterior, representan el 68.4 por ciento de los grupos económicos de más de 900 millones de cruzeiros y, por lo tanto, de los grupos económicos que controlan la economía nacional."¹⁵

Así, pues, las formas de organización de los mercados y el origen del capital de las empresas de mayor poder económico de los tres países latinoamericanos en estudio coinciden en sus aspectos más salientes.

Dado el peculiar modo de inserción de las economías latinoamericanas que están atravesando una etapa inicial en el proceso de industrialización dependiente, resulta indispensable retener, para cualquier análisis sectorial, las características citadas.

La evaluación de las formas que adopta el proceso de concentración geográfica en el período que se inicia a mitad de los años 50 debe partir necesariamente del análisis del comportamiento en el espacio de las grandes unidades de producción, en su mayoría filiales de empresas multinacionales, que actúan en mercados hasta el momento inexistentes, y en condiciones de modelarlos con un elevado margen de poder de decisión.

C. EL COMPORTAMIENTO DE LA EMPRESA MULTINACIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU LOCALIZACIÓN

El análisis tradicional de los factores de atracción espacial que afectan a las unidades de producción manufactureras ha sido extensamente con-

¹³ *Ibidem*, p. 44.

¹⁴ *Ibidem*, p. 59.

¹⁵ *Ibidem*, p. 60.

siderado en los tratados clásicos sobre localización industrial. Sin embargo, el rico material teórico allí existente, entre el que se destaca el trabajo de Alfred Weber,¹⁶ resulta insuficiente para emprender el estudio del comportamiento de una empresa de características tan peculiares como la que identifica la etapa contemporánea del proceso manufacturero latinoamericano. Entre los supuestos que se manejan en la teoría clásica sobresalen los que identifican a la empresa que demanda una determinada localización con el objeto de obtener un máximo de ingresos como aquella que opera en un mercado de competencia perfecta, sin restricciones de tipo institucional.

Por todo ello parece conveniente reelaborar el marco teórico, atendiendo a los aspectos que singularizan la acción de grandes unidades de producción con poder de control monopólico en sus respectivos mercados, dependientes de centros de decisión externos al país que cuentan con un eficiente apoyo de las estructuras político-institucionales vigentes para internalizar abundantes economías externas.

La enumeración de las características de localización propias de estas unidades de producción debe comenzar destacando algunos aspectos del comportamiento de dichos establecimientos que repercuten en las decisiones que adoptan desde el punto de vista de su localización y los respectivos efectos multiplicadores que de allí se derivan.

Una aclaración previa. Es común que entre la filial nacional y la casa matriz u otras filiales en el extranjero existan sistemas de sobrepuestos o subsidios en el costo de los insumos con que se procesan los productos en la planta ubicada en un país latinoamericano. Como la empresa, en cuanto unidad económica, abarca un complejo de actividades y países, puede resultarle más rentable descargar mayores pérdidas en la filial de un país donde el sistema impositivo legisla desfavorablemente acerca de los beneficios de las corporaciones y acentuar las utilidades en una jurisdicción de trato más benévolo para las empresas extranjeras. De este modo, los costos de fabricación de materias primas industriales o de partes de productos que son luego exportados a filiales de la misma empresa multinacional o a su casa matriz pueden verse radicalmente reducidos si el precio abonado en la filial donde se efectúa la compra es artificialmente reducido. Así, resultaría que la tasa de ganancias de la filial nacional puede ser muy reducida o incluso negativa y que al mismo tiempo la empresa multinacional en su conjunto exhiba un beneficio singularmente elevado.

Este ejemplo ha sido comprobado en los últimos años en la Argentina, en lo referente al comportamiento de filiales nacionales de frigoríficos de capital extranjero pertenecientes a grandes complejos empresariales multinacionales.

La determinación de los puntos óptimos de localización, a través de los parámetros que fijan un sistema de precios alejado de los costos reales de mercado, sería un análisis de muy improbable realización. La

¹⁶ Alfred Weber, *The theory of the location of industries* (Chicago, 1929).

ubicación real de estos establecimientos se puede volver totalmente arbitraria en relación con los criterios teóricos conocidos sobre localización industrial.

Hecha esta aclaración, veamos cuáles pueden ser las pautas más relevantes para ubicar las empresas dirigentes del proceso de industrialización dependiente y los correspondientes efectos derivados.

Un listado enumerativo, cuyo orden no necesariamente guarda relación con la importancia de cada factor, sería el siguiente:

1. *Separación espacial de las distintas unidades constitutivas de la empresa*

Este fenómeno consiste en la creciente separación de las etapas que conforman la estructura administrativa y productiva de la empresa extranjera. Así, la gerencia se ubica, por lo general, en el centro nacional de decisiones, mientras que la planta productiva se orienta hacia la zona en donde posee ventajas comparativas con respecto a cualquier otro punto del país para desarrollar sus actividades. Este desmembramiento de la unidad productiva total suele acentuarse en el caso de aquellas empresas que reducen el papel de su unidad administrativa a un simple intermediario entre la dirección local del proceso productivo y las órdenes recibidas de la casa matriz en el exterior. En este caso, habría tres eslabones de localización diferenciada en los que las consideraciones adoptadas para seleccionar los respectivos espacios divergen notablemente.

La teoría tradicional consideraba que los factores de atracción espacial referidos a la ubicación de la empresa manufacturera actuaban sobre toda la unidad productiva y a partir de las demandas de localización prevalecientes en la etapa de elaboración propiamente dicha.

Es decir, solamente se tenía en cuenta la función productiva, en la que el costo de los insumos, el precio de los bienes finales y las tasas de transporte se conjugaban para determinar el punto óptimo de localización. El desdoblamiento a que hacemos referencia en la ubicación de las distintas fases del proceso productivo requiere analizar los factores espaciales en forma separada para cada una de ellas y, al mismo tiempo, cotejarlos con la realidad de que las diferentes ubicaciones pertenecen a la misma firma. Finalmente, esta aptitud de fraccionar en el espacio la empresa repercute en las relaciones de producción internas a la firma y al modo como el excedente económico es obtenido y apropiado según sea la ubicación de cada una de las etapas. Estas consideraciones incluyen, por supuesto, la posibilidad de que el desmembramiento se amplía a más de tres eventuales localizaciones. Ello sería el caso de la existencia de plantas de producción dedicadas a la elaboración de partes o materias primas para ofrecerlas a otras unidades de elaboración de la misma empresa.

En este caso, la evaluación del proceso de localización se torna aún más compleja por cuanto además de las características ya citadas habrá que agregar la existencia de posibles sobreprecios en las transacciones

comerciales internas de la firma, operando en forma similar al caso previamente planteado de las relaciones de intercambio a escala internacional de las empresas multinacionales. En esta última eventualidad, ciertos factores de índole institucional referidos al modo de funcionamiento de la empresa monopólica impide conocer objetivamente el mecanismo causal de la localización.

Como se podrá advertir, el esquema actual de organización de la empresa multinacional es por demás complejo y obliga a un detallado análisis para reconocer sus principales características.

El desdoblamiento tiene lugar, en primer término, gracias a que el avance tecnológico en el sistema de comunicaciones y procesamiento automático de la información permite gobernar el proceso productivo de una planta desde considerable distancia. Así, las unidades de administración y decisión no deben permanecer necesariamente en forma contigua al mismo proceso productivo.

Las ventajas que este primer desdoblamiento ofrece son dobles. La unidad ejecutiva se ubica donde se produce la mayor aglomeración de los organismos máximos nacionales del nivel político-administrativo, financiero, etc. La cercanía a estos centros estratégicos de decisión produce beneficios que más que compensan la distancia con que se operan los controles, se emiten las órdenes y se movilizan los bienes destinados a o procedentes del proceso productivo propiamente dicho.

Si la unidad de gerencia local está reducida al mínimo necesario para una adecuada recepción, transmisión y control de las órdenes emitidas desde la casa matriz en el exterior, se formaliza la estructura tripartita ya comentada.

La localización de la planta productiva es alentada, por lo general, por facilidades de tipo impositivo, crediticio y por reducciones en los costos de insumos básicos como medio de atracción hacia regiones apartadas del país. Este mecanismo instituido para alentar la dispersión es escogido por aquellas empresas que estiman que la mayor distancia de los principales mercados de sus productos que exige esta desconcentración está más que compensada por la reducción de costos establecida en la legislación de fomento. Si, por el contrario, las economías externas generadas por las principales aglomeraciones mantienen ventajas relativas por sobre el monto de los subsidios que fomentan la dispersión, la planta se agregará al proceso de concentración geográfica. A su vez, factores de costos de insumos relevantes (cabeceras de oleoductos o gasoductos, cercanías a destilerías, facilidades portuarias o proximidad a cursos de aguas navegables, fuentes cercanas de energía, etc.) pueden hacer prevalecer la decisión por sobre los dos factores competitivos citados.

En cualquiera de los casos referidos es evidente que el factor del tamaño del mercado consumidor actúa en limitada medida en varios de los principales procesos de la etapa de la industrialización dependiente. Ello implica que la ubicación de la planta obedece más a factores de reducción relativa de costos de los insumos y a la exigencia de requerimientos tecnológicos del proceso productivo que a la presencia de un mercado con-

sumidor. Esto incluye, por supuesto, la disminución del factor accesibilidad a los centros nacionales de consumo como variable de atracción espacial, en buena medida debido a los cambios tecnológicos que vienen afectando al sector transportes, que reducen sus costos relativos.

Este fenómeno se ve acentuado por la circunstancia de que los bienes que se producen para el consumo final en las grandes plantas (por ejemplo, automotores) se destinan a una demanda de altos ingresos y se cotizan a elevados precios. El costo de transferencia, en este caso, no modifica el comportamiento de los consumidores, pues se encuentran en condiciones de absorber dicho incremento marginal del costo.

Esta característica permite justificar cierta tendencia, observable en los últimos censos de los países de mayor nivel de crecimiento de su actividad industrial, en expandir la densidad manufacturera en anillos periféricos progresivamente más distantes del o de los conglomerados urbanos principales o en áreas seleccionadas del interior del país.

El comportamiento citado debe relacionarse con la transferencia interregional del excedente económico generado por estas actividades dada la propiedad externa del capital accionario y la ubicación de la unidad de gerencia en el centro nacional de decisiones. A ello nos referiremos más adelante.

2. *Cambios en la demanda de fuerza de trabajo*

Las empresas multinacionales, al transferir hacia sus filiales las técnicas productivas modernas, modifican la estructura de la demanda de fuerza de trabajo en el sector manufacturero vigente hasta su instalación. Este cambio en la composición cualitativa y cuantitativa tiene indudables efectos sobre la configuración espacial, en tanto tiende a alterar los patrones tradicionales de asentamiento de la población y repercute en el nivel de ocupación e ingresos de la fuerza de trabajo.

La utilización de técnicas que disminuyen la demanda de mano de obra en las nuevas plantas de las filiales de empresas multinacionales provoca una reducción en el ritmo de crecimiento del empleo manufacturero en varios de los países relativamente más desarrollados. Este fenómeno, que asume caracteres aún más agudos en Argentina, donde en el período intercensal 1954-64 la disminución se manifiesta en los valores absolutos, tiene lugar por cuanto el incremento de las actividades dinámicas de alta composición orgánica del capital coincide, según dijimos, con el descenso de las actividades manufactureras de tipo tradicional que habían sido fuertes receptoras de fuerza de trabajo.

Al mismo tiempo, el nivel de capacitación de la mano de obra requerida se altera sustancialmente. La compleja tecnología incorporada por las empresas externas o la que se importa a través de la adquisición de marcas o patentes impone la necesidad de contar con segmentos especializados de fuerza de trabajo, incorporados generalmente luego de un período de capacitación y seleccionados con criterio restrictivo, en con-

traposición a las flexibles normas de reclutamiento vigentes en tiempos de la expansión de las actividades tradicionales.

Este doble proceso, que modifica las características de la fuerza de trabajo como factor de localización, supone que la existencia o ausencia de un amplio mercado de oferta de trabajadores en el lugar de la posible ubicación de la planta, así como el interés en obtener mano de obra más barata, pierden relativamente peso en el mecanismo de decisión de localización.

La fuerza de trabajo ingresa a estas empresas más por su nivel de capacitación que por su número. La ubicación de las plantas, entonces, no se siente atraída hacia las zonas donde el nivel de la oferta de mano de obra es elástica, pues quienes se incorporan pueden provenir de zonas alejadas en tanto sobrepasen ciertos niveles mínimos de entrenamiento. Al mismo tiempo, debido a la ampliación de la composición orgánica del capital en estas actividades, el rubro salarios no constituye un elemento fundamental del costo de producción. Como la mano de obra requerida debe reunir ciertas condiciones de calificación no necesariamente relacionadas con el nivel medio de salarios nominales pagados en el resto de la industria, el precio de la fuerza de trabajo también deja de constituir un factor preeminente de localización.

De acuerdo con lo anterior es posible descubrir numerosas plantas de reciente instalación, en especial en el ramo químico y petroquímico, que ocupan un reducido número de trabajadores en relación con su nivel de producción, pero que deben poseer un adecuado entrenamiento previo y que reciben un salario bastante superior al resto de la fuerza de trabajo ocupada en la misma rama pero en actividades tradicionales. Ello da origen a lo que se suele denominar "aristocracia" de la fuerza de trabajo. Este fenómeno se ha comprobado empíricamente en recientes estudios sobre dicha rama de actividad en una región metropolitana de la República Argentina.¹⁷

Las características expuestas con respecto a la demanda de mano de obra en el mecanismo de decisión espacial reafirman la tendencia a un progresivo debilitamiento del gran mercado urbano como receptor de las nuevas actividades de transformación. Esta circunstancia refuerza el fenómeno del desdoblamiento mencionado en el apartado anterior y el surgimiento cada vez más pronunciado de localizaciones productivas de gran tamaño en los anillos periféricos externos de las metrópolis y en el interior de los países.

¿Qué efectos surgen de esta tendencia centrípeta en la ubicación de las plantas productivas, con relación a la fuerza de trabajo?

Grupos reducidos de trabajadores, con remuneraciones superiores a las medias, se instalan en torno a las plantas localizadas en las periferias de áreas metropolitanas o en zonas del interior, y atraen determinados servicios personales y equipamiento social.

¹⁷ Alejandro B. Rofman, y otros, *Prediagnóstico de la actividad productiva del Gran Rosario* (Rosario, 1971).

Sin embargo, las repercusiones que se producen en dichas áreas suelen ser reducidas debido a que el gasto de dicha fuerza de trabajo constituye el único componente del efecto multiplicador generado. De cualquier modo, la metropolización avanza al aumentar la densidad demográfica de áreas cada vez más distantes del núcleo central del conglomerado urbano, y las expectativas de empleo se difunden a escala nacional, lo que constituye otro de los numerosos factores que fomentan las migraciones hacia los grandes centros del sistema urbano nacional. Al mismo tiempo, dada la declinación de la capacidad de absorción de mano de obra de la industria tradicional, se elevan las tasas de desempleo y subempleo, incluyéndose parte de la oferta de mano de obra en actividades terciarias de baja productividad.

En síntesis, ni el tamaño del mercado de oferta de trabajadores ni su ubicación actual representan un factor de atracción esencial en el proceso de decisión espacial de las filiales de las empresas multinacionales en América Latina.

3. *Comportamiento tipo "enclave" de las grandes empresas extranjeras*

El análisis previo nos lleva a definir el comportamiento de las plantas de propiedad externa o asociadas a capitales nacionales como del tipo del "enclave" tradicional. Este comportamiento se caracteriza por la remisión al extranjero o al centro nacional del sistema de decisión de los excedentes económicos generados en la planta.

La extracción de los recursos que se producen localmente a través del flujo espacial limita el efecto favorable del área de influencia de la planta solamente al impacto multiplicador del salario del reducido plantel obrero. Este fenómeno es vigente tanto en el caso en que el desdoblamiento separa a la planta de la gerencia o de la casa matriz como en el caso de las unidades productivas localizadas en la periferia de las aglomeraciones metropolitanas, a pocos kilómetros de la sede de los núcleos de decisión y/o propietarios.

Dada la tendencia contemporánea a reducir cada vez más el plantel técnico y ejecutivo en la misma planta y trasladarlo hacia los lugares donde se concentra el poder de decisión, el efecto de filtración hacia afuera tiende a agudizarse. Esto refleja el creciente proceso de centralización económica que provoca la presencia de empresas de alto poder económico de propiedad externa manifiesto en la concentración de los núcleos de decisión ejecutiva en el principal centro del sistema urbano nacional. Al mismo tiempo, dada la creciente redistribución regresiva del ingreso, la transferencia del excedente económico tanto a las gerencias como a los propietarios nacionales asociados a los extranjeros radicados en la principal metrópoli nacional implica una fuerte concentración del ingreso nacional y de la capacidad de consumo en un pequeño segmento de la población allí radicado. El desequilibrio regional tiene en este fenómeno una de sus principales fuentes de generación.

La conformación del "enclave" industrial desarrollado puede sufrir variantes cuando el proceso principal requiere importantes relaciones interindustriales, generando así una red de pequeños y medianos establecimientos manufactureros proveedores de partes o repuestos. El efecto de arrastre que de este modo se produce tiende a aproximar espacialmente las actividades encadenadas entre sí ya sea por razones de control, ajuste permanente a los cambios en la demanda de la empresa central y/o facilidades de infraestructura existentes debido a las exigencias de la unidad productiva mayor. En este caso, la función típicamente extractora de recursos del "enclave" y su baja capacidad de poder de multiplicación tienden a modificarse aunque sea parcialmente. La gran unidad de transformación prosigue remitiendo su elevado margen de excedente económico a los receptores extrarregionales, pero un sector de los establecimientos que le entregan partes de fabricación pertenece a propietarios regionales, que gastan o reinvierten en el lugar. Esta retención del excedente económico generado por la industria local encadenada a la actividad dinámica central posibilita el ensanchamiento del mercado de consumo regional y la consiguiente ampliación del efecto multiplicador derivado de dicho mayor gasto.

El único aspecto que torna vulnerable a la región que aloja esta modalidad inversora lo constituye su característica de actividad industrial monoprodutora. La industria subsidiaria queda así dependiente de las alternativas coyunturales o estructurales que puedan afectar el comportamiento de la empresa principal en el mercado. Cualquier variación de signo negativo en la actividad central, muchas veces originada en decisiones vinculadas a planes de todo el complejo empresario multinacional, repercute decisivamente sobre las industrias encadenadas y, por ende, sobre el nivel general de actividad de la economía regional.

Otra importante característica de las filiales nacionales de empresas multinacionales consiste en su elevada aptitud para movilizar sus plantas de un lugar a otro. El monto invertido en la filial constituye, por lo general, un porcentaje reducido del capital total de la empresa multinacional. Ello supone para la empresa una erogación limitada en el caso de que ciertas condiciones del mercado nacional latinoamericano le indiquen la necesidad o la conveniencia de relocalizar la o las plantas que allí tiene instaladas. En este sentido, la empresa de capitales nacionales que opera con una sola planta manufacturera se encuentra en inferioridad de condiciones frente a la filial extranjera.

La relocalización puede también producirse en forma parcial, trasladándose secciones de producción desde una planta a otra de propiedad de la empresa multinacional. Fenómenos de este tipo se han producido contemporáneamente en las fábricas de automotores pertenecientes a un complejo internacional en Argentina. Estos traslados produjeron fuertes efectos multiplicadores negativos, por las relaciones de arrastre con el sector productivo proveedor de partes, que sufrió una seria declinación en su nivel de actividad.

Las modificaciones en la legislación de fomento regional que alteran las ventajas comparativas entre los distintos subespacios nacionales pueden ser así rápidamente aprovechadas por estas empresas debido a las facilidades con que cuentan para reubicarse.

La posibilidad de las empresas de comportamiento monopolístico para relocalizar actividades se ve reforzada por el modo como operan financieramente dichos complejos. Los recursos financieros utilizados por las filiales nacionales provienen en una gran proporción de fuentes propias, con origen en las casas matrices, u obtenidas por medio del sistema bancario de propiedad extranjera. La ausencia de restricciones en el movimiento financiero citado y el importante caudal disponible a través de las fuentes propias o externas supone un decidido respaldo para reasignar espacialmente equipos productivos o adquirir activos físicos en plena producción a costos operativos inferiores a los que deberían soportar empresas similares de origen nacional.

Las cuatro características comentadas, cuya enumeración no debe considerarse taxativa, pretendieron mostrar el mecanismo de decisiones ligado a las empresas multinacionales en lo referente a las pautas de localización y las repercusiones sociales, económicas y espaciales que de allí se derivan. La presentación de algunas evidencias empíricas permitirá ratificar el modelo de comportamiento expuesto y formular consideraciones generales sobre las perspectivas en el corto y mediano plazo.

D. LA ESTRUCTURA REGIONAL RESULTANTE: CARACTERES DEL FENÓMENO DE LA CONCENTRACIÓN ESPACIAL. PERSPECTIVAS

Una visión de la estructura espacial latinoamericana actual sólo se puede efectuar a través de indicadores globales que reflejan parcialmente el nivel de la concentración productiva y demográfica. Los datos agregados impiden reconocer el papel de las empresas multinacionales en la conformación de este proceso de concentración. Por lo tanto, el análisis se tendrá que hacer a base de informaciones indirectas o por medio de algunos casos-tipo que ejemplifiquen el fenómeno.

El proceso de centralización económica es aún más difícil de delimitar, y también en este caso habrá que recurrir a procedimientos indirectos.

Nos referiremos básicamente a los casos argentino y brasileño, en donde los datos son más completos. Para una primera aproximación al fenómeno en la Argentina se pueden usar los datos de los últimos censos nacionales de población y de actividades manufactureras.

La concentración demográfica en las grandes aglomeraciones urbanas es una constante a través de los censos de 1947, 1960 y 1970. Sin embargo, entre 1960 y 1970 conviene mencionar algunos aspectos que constituyen indicios de una creciente suburbanización del proceso de concentración.

La población de la Capital Federal prácticamente no varía, en términos absolutos, entre 1960 y 1970, y es todavía menor que la de 1947. En los distritos de la provincia de Buenos Aires que rodean a la Capital Federal y que constituyen con ésta el denominado Gran Buenos Aires, la población pasa de 3.7 millones a 5.3 millones, lo que supone un incremento del 43 por ciento. Pero este incremento no se distribuye homogéneamente entre todos los distritos del Gran Buenos Aires. Los ubicados en la proximidad del Distrito Federal tienen un comportamiento muy similar al de la ciudad capital del país. En el lado sur, Avellaneda sólo crece un 3 por ciento; Quilmes, un 10 por ciento; Lanús, un poco menos del 20 por ciento. Hacia el norte, Vicente López se expandió en un 15 por ciento. Si la información censal se analiza para los distritos del anillo externo del conglomerado, se advierten los siguientes porcentajes de incremento entre 1960 y 1970: Esteban Echeverría, en el extremo suroeste, un 60 por ciento; Almirante Brown, en el sur, un 72 por ciento; Florencio Varela, el distrito más sureño de todos, un 139 por ciento; General Sarmiento, en el noroeste, un 88 por ciento; Moreno, en la misma ubicación, casi un 100 por ciento, y Tigre, en el extremo norte, un 68 por ciento.

Las diferencias apuntadas en los porcentajes de crecimiento se deben tanto a las condiciones ecológicas y al valor de la tierra de las respectivas áreas como a las oportunidades de ocupación abiertas en dichas zonas.¹⁸

El mismo fenómeno se puede observar cuando se revisan los datos de los censos de población de 1960 y 1970 en la segunda aglomeración del país: el Gran Rosario. Las mayores tasas de incremento de la población se encuentran en el distrito San Lorenzo, que junto con el correspondiente a las zonas urbanas y suburbanas de Rosario constituye el conglomerado del mismo nombre. En el primero, el aumento intercensal es del 20 por ciento; en el distrito de Rosario sólo llega al 10 por ciento.

Este proceso se traduce en el nivel del empleo manufacturero revelado en los últimos dos censos económicos nacionales.

En las grandes regiones nacionales se puede advertir una definida tendencia centrípeta en el monto de la ocupación sectorial, según se muestra en el cuadro 4.

El Distrito Federal acusa, en términos absolutos, una reducción de ocupación y número de establecimientos, lo cual indica tanto un proceso de emigración de unidades productivas hacia otros puntos del país como el de la desaparición de empresas por las razones ya expuestas. Los partidos del Gran Buenos Aires, en cambio, muestran un fuerte aumento en ambas variables, muy superior al promedio nacional. En cambio, en valor agregado, la variación es menor, lo que podría indicar que las actividades asentadas en dichos distritos consisten en gran medida en procesos tradicionales. El dato referente al resto de la megalópolis es por demás sugestivo. El autor define como tal al conjunto de partidos que constituyen un segundo anillo externo a las dos grandes aglomeraciones urbanas (Gran Buenos Aires y Gran Rosario) y que se han constituido en recepto-

18 Censos Nacionales de 1960 y 1970. Elaboración propia a base de datos censales.

CUADRO 4

ARGENTINA: VARIACIONES INTERCENSALES EN LAS VARIABLES INDUSTRIALES, 1954-1964
(1954=100)

	Obreros	Establecimientos	Valor agregado
1. Capital Federal	75	91	1 153
2. Gran Buenos Aires	104	149	1 815
3. Área Metropolitana (1) + (2)	87	114	1 423
4. Resto Megalópolis (Bs. As.)	119	128	2 087
5. Resto Megalópolis (Sta. Fe)	95	140	1 913
6. Megalópolis (3) + (4) + (5)	91	120	1 522
7. Resto del país	95	138	2 270
8. Total del país	92	127	1 694

FUENTE: José Luis Coraggio, *Centralización y concentración en la configuración espacial argentina*, p. 50.

res de importantes establecimientos industriales en los últimos años. En las categorías estadísticas consignadas se puede advertir cómo las relaciones entre ocupación, número de establecimientos y valor agregado indican la existencia de actividades proporcionalmente más productivas por hombre ocupado y por empresa que en el resto del país. Ello permitiría deducir la presencia de plantas con elevada composición orgánica de capital. Aun cuando no existen datos precisos acerca de cuáles son las empresas de reciente radicación en dichas zonas, algunas informaciones indirectas pueden ser útiles. En la zona de Campana, por ejemplo, la destilería de la filial argentina de la Standard Oil Co. y las plantas de fabricación de tubos de acero de Dalmine Siderca, de capital italiano, son empresas que se han expandido mucho en los últimos quince años. Se encuentran a unos 80 kms. al norte del Distrito Federal. En el caso de Villa Constitución, en la provincia de Santa Fe, a 30 kms. al sur de Rosario, se establecieron en los recientes veinte años plantas metalúrgicas de capitales extranjeros o asociadas con capitales nacionales. Estos dos ejemplos pueden justificar el comportamiento particular de los distritos que comprenden el denominado Resto de la Megalópolis.

Finalmente, el resto del país, que frente al total nacional posee solamente el 32.1 por ciento de la ocupación total y el 30.9 por ciento del valor agregado generado en el año 1964, presenta la variación máxima del valor agregado, con un nivel por encima del promedio nacional del 20 por ciento, mientras que la mano de obra prácticamente creció al mismo ritmo que el de todo el sector a escala nacional. La elevada productividad por hombre ocupado que este dato revela permite pensar que el fenómeno de la dispersión de la gran empresa industrial con elevada composición

orgánica del capital ya tenía importancia en 1963 como para influir en los censos.

Una confirmación parcial de esta última hipótesis puede obtenerse a través de dos cuadros estadísticos que consignan comportamientos de las inversiones a escala regional.

El cuadro 5 se refiere a las variaciones intercensales en el área metropolitana de Rosario entre 1953 y 1963.

CUADRO 5

ARGENTINA: PRODUCTO Y EMPLEO DEL SECTOR MANUFACTURERO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO,^a 1963
(1953=100)

Año	Producto bruto manufacturero		Precios de 1960	Empleo manufacturero		
	Dep. Rosario	Dep. San Lorenzo	Total	Dep. Rosario	Dep. San Lorenzo	Total
1953	100	100	100	100	100	100
1963	109.8	226.4	132.4	95.2	134	99.5

FUENTE: Estimaciones propias a base del censo industrial de 1953 y del censo manufacturero de 1963.

^a Departamentos de Rosario y San Lorenzo.

Una investigación realizada en los últimos dos años permitió individualizar las unidades empresariales causantes del disímil comportamiento de las variables agregadas en los dos departamentos citados en el cuadro.

El empleo manufacturero se redujo en el departamento de Rosario debido a la disminución de la actividad en el sector metalúrgico tradicional, proveedor de bienes de consumo final al mercado interno. Esta disminución se concentró en el grupo de las pequeñas y medianas empresas, que afrontaron la compresión del poder adquisitivo de la población y el agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones de bienes de consumo. A su vez, el incremento del empleo y, sobre todo, del producto manufacturero en el departamento de San Lorenzo, de ubicación suburbana con respecto a la ciudad de Rosario, se originó en la fundación de plantas dedicadas a la producción de bienes intermedios en el sector químico y petroquímico, y en las importantes ampliaciones en la industria de la celulosa y en las fábricas de maquinaria agrícola. En conjunto, las nuevas plantas no pasan de una docena, y en su gran mayoría pertenecen a grandes corporaciones multinacionales.

La segunda evidencia de origen estadístico aparece en las listas de las inversiones extranjeras efectuadas en la Argentina en el período 1958-65

CUADRO 6

ARGENTINA: INVERSIONES REALIZADAS EN LA ARGENTINA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1958-65

Zonas	Inversiones según ley 14780 (porcentaje)	Zonas	Inversiones según ley de promoción regional	
			Miles de dólares	Porcentaje
		<i>No promovidas</i> ^a		
Conurbana de la Capital Federal	31.0	Capital Federal	8 295	1.5
Resto de la provincia de Buenos Aires	29.4	Gran Buenos Aires	200 490	37.4
Santa Fe	23.7	Resto de la provincia de Buenos Aires	31 841	6.0
Córdoba	5.0	Córdoba	21 860	4.1
Santa Cruz y Chubut	2.9	Santa Fe	40 725	7.6
Capital Federal	2.2	Entre Ríos	1 330	0.2
Tucumán	1.4	<i>Total</i>	304 545	56.8
Santiago del Estero	0.7	<i>Promovidas</i>		
Jujuy	0.3	Patagonia	97 726	18.2
Entre Ríos	0.3	Delta (provincia de Buenos Aires)	2 471	0.5
Río Negro	0.2	Salta-Jujuy-Tucumán	8 990	1.7
Mendoza	0.1	Misiones	140	—
Misiones	0.1	<i>Total</i>	109 329	20.4
Salta	—	Sin datos	97 924	18.3
Sin determinar	2.7	Sin localización	24 200	4.5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>Total general</i>	<i>535 999</i>	<i>100.0</i>

FUENTES: DECEI, Buenos Aires, 1966, Félix Herrero, *Aspectos legales de la promoción industrial en la Argentina*, CIE, ITDT, Buenos Aires, 1965, pp. 110-111, citados por Martorell, G., *op. cit.*, pp. 99 y 100.

^a Ley 14781 y decreto-ley 3113/64 de fomento industrial.

según la localización de las respectivas plantas. El cuadro 6 tiene como característica particular el hecho de que se pueden comparar las regiones de recepción con las de inversión, según estén o no amparadas por decretos o leyes de promoción regional.

La localización de las empresas manufactureras de capital externo aceptadas por la ley nacional de inversiones tiende a corresponderse con el actual esquema de concentración del asentamiento industrial. Aunque no se posee información sobre el nivel del capital invertido en valores presentes en la actividad manufacturera nacional que permitan una comparación con las inversiones citadas, los datos sobre producción son globalmente similares a los de las empresas extranjeras en la zona litoral. La distribución interna, en cambio, presenta singulares diferencias. En la Capital Federal se producen muy pocos casos de radicación, en tanto que la zona urbana adyacente ofrece un porcentaje algo menor al del valor de la producción. A su vez, el resto de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe acusan niveles de inversión muy superiores a su respectiva participación en el valor de la producción manufacturera nacional. Las inversiones producidas en el resto del país no son significativas y no alteran, por su limitada magnitud, el patrón espacial de actividades manufactureras. En resumen, cabe observar una reconfirmación de la mayor capacidad de atracción de las áreas constitutivas de un segundo o tercer anillo alrededor de las dos principales áreas metropolitanas en la región litoral argentina.

Los establecimientos fomentados por legislación especial, en cambio, tienen un comportamiento más favorable a las áreas apartadas del litoral nacional. Excepto el Gran Buenos Aires, que logra retener una cuota similar a su participación en la producción sectorial, el resto del litoral relativamente desarrollado no recibe inversiones amparadas por disposiciones especiales de promoción regional. La región de comportamiento diferente es la Patagonia, en el extremo sur del país, donde la disponibilidad de fuerza de trabajo es limitada y el mercado de consumo muy disperso y de baja densidad; las ventajas en derechos aduaneros para la introducción de materias primas, las exenciones impositivas y las facilidades crediticias atrajeron inversiones destinadas a la producción de materias primas para la industria textil y productos intermedios derivados de la industria del petróleo. Las empresas allí instaladas, en su mayoría filiales de las principales firmas internacionales dedicadas a tales actividades, actuaron como verdaderos "enclaves" durante el período en que las disposiciones favorables les representaban una reducción en los costos de medios de producción con respecto a una eventual localización en la región central más desarrollada. Luego, varias de ellas levantaron sus plantas, al haber amortizado su capital con las elevadas tasas de ganancia obtenidas en un período breve de actividad. Esta relocalización, acompañada de la función de enclave —en la que el desdoblamiento de etapas del proceso productivo fue la característica dominante—, ilustra las pausas de acción previamente expuestas en un marco teórico.

En el período que comentamos, otros fenómenos de desdoblamiento y relocalización afectaron el nivel del ingreso y el gasto regional en las zonas receptoras de estas inversiones. Ya hemos hecho mención de la experiencia cordobesa con respecto a la industria automovilística. En 1955, en efecto, se instaló la primera planta para fabricar automóviles en la ciudad de Córdoba, a través de una empresa de capitales mixtos, en donde intervenían el Estado y una firma norteamericana de importancia internacional. En pocos años más, nuevas fábricas se agregaron a la primera, en particular la filial de una de las más grandes firmas europeas. Al principio de los años sesenta, competidores norteamericanos radicaron sus fábricas en el Gran Buenos Aires, por lo que la ventaja relativa de Córdoba como centro principal de la industria automovilística comenzó a desvanecerse. Al mismo tiempo, la empresa europea relocalizó gran parte de sus instalaciones trasladándose al área del Gran Buenos Aires. Las indudables repercusiones negativas sobre el numeroso personal de las pequeñas y medianas industrias abastecedoras de piezas y partes hicieron resentir a los residentes en Córdoba la pérdida del liderazgo nacional en una de las actividades de mayor capacidad realimentadora de la economía regional.

El caso de Tucumán refleja una realidad diferente, aunque con similares repercusiones. Desde su establecimiento en el país, la industria azucarera nacional tuvo su mayor centro de producción de la materia prima y elaboración del producto final en Tucumán. Las estrechas vinculaciones entre la oligarquía local dueña de los ingenios azucareros y los sectores nacionales dominantes permitió a la primera gozar históricamente de subsidios al proceso productivo, ya sea a través de la disminución de costos de transferencia hacia los principales centros de consumo o gracias al respaldo directo al precio del producto en el mercado. En 1966, debido a un debilitamiento transitorio de esa alianza de estructuras de poder, el gobierno nacional decidió eliminar los subsidios por considerarlos gravosos para la economía nacional. La decisión causó el brusco cierre de numerosos ingenios, impedidos de continuar operando sin el decidido apoyo estatal. Ante tal circunstancia, el gobierno central sancionó un conjunto de leyes de promoción regional para atraer actividades industriales que absorbiesen la creciente desocupación originada por la desaparición de las principales fuentes de trabajo regional. Esta legislación sólo incorpora un conjunto reducido de establecimientos, entre las que se destacan varias subsidiarias de empresas extranjeras que aprovechan las exenciones impositivas y la reserva de fuerza de trabajo disponible.

Las citadas plantas, que se especializan en una gran diversidad de actividades no encadenadas entre sí, incorporan tecnología ahorradora de capital, por lo que no consiguen absorber el gran contingente de desocupados en la región. Las inversiones son de propiedad extrarregional, por lo que actúan como verdaderos enclaves modernos y generan elevados márgenes de excedente económico enviados a las casas matrices localizadas en otros puntos del país o del extranjero. El fracaso rotundo de la experiencia no sólo revela fallas en la política de transformación

económica adoptada sino que ejemplifica con claridad el modo como repercuten los establecimientos de empresas multinacionales sobre una economía regional en receso.

Si analizamos el caso de Brasil, el contraste entre el polo central desarrollado y las áreas marginales periféricas se muestra casi igual.

En el estado de São Paulo, y más precisamente en el área metropolitana de São Paulo, se concentra en los últimos 20 años gran parte de las industrias filiales de empresas multinacionales. La tendencia histórica ya había designado a São Paulo como el principal centro industrial del período de sustitución de importaciones. Las corrientes migratorias internas la habían favorecido especialmente, al ser la tasa anual de crecimiento de la población superior al 5 por ciento entre 1950 y 1960.¹⁹ Sin embargo, las estimaciones para el decenio 1960-70 comienzan a marcar una declinación en el ritmo de crecimiento demográfico del conglomerado de São Paulo. Contemporáneamente, la tasa de crecimiento de todo el estado, que se había distanciado en decenios anteriores, se acerca ahora a la del área metropolitana debido a un intenso incremento demográfico en las zonas que integran la periferia de la ciudad de São Paulo. Este fenómeno se corresponde con el observado en el comportamiento de la distribución pasada y presente de la ocupación en el sector industrial.

Richard Morse transcribe en uno de sus últimos trabajos datos estadísticos referentes a estos dos espacios geográficos. Se puede apreciar así una lenta declinación de la tasa de crecimiento en el empleo industrial en el área metropolitana, mientras que el ritmo de expansión de la ocupación en todo el estado disminuye con menor intensidad. De este modo, la tasa estatal ya resulta mayor que la del conglomerado de São Paulo en los años sesenta (véase el cuadro 7).

CUADRO 7

BRASIL: EMPLEO INDUSTRIAL EN EL ESTADO DE SÃO PAULO Y EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SÃO PAULO, 1939-65

Año	Estado de São Paulo		Gran São Paulo		% de los empleados industriales del Estado
	Empleados industriales (miles)	Promedio de crecimiento anual (%)	Empleados industriales (miles)	Promedio de crecimiento anual (%)	
1939	329	—	200	—	60.8
1949	517	4.6	363	6.9	70.2
1959	825	4.8	580	4.8	70.3
1965	1 071	4.4	737	4.1	68.8

FUENTE: Richard M. Morse, "São Paulo: Más allá de la metrópolis (1955-1970)", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. v, núm. 17, marzo-junio de 1971.

¹⁹ Paul Singer, *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*, São Paulo, 1968, p. 58.

Un análisis pormenorizado indica dos tendencias simultáneas:

1] El incremento más que proporcional de la concentración industrial en el área de influencia de São Paulo, que ha ido llevando a cifras cada vez mayores su participación en el total de la producción nacional. Una estimación para 1958 indicaba que dicha participación ya alcanzaba el 38 por ciento. Cálculos recientes la hacen ascender a más del 60 por ciento. Las actividades de tan rápido y dinámico crecimiento son fundamentalmente las industrias de material de transporte, material eléctrico, industria química y farmacéutica. En estas ramas se ha especializado la inversión del capital extranjero en la región latinoamericana durante los últimos quince años, como ya se pudo advertir para el caso argentino.

2] La extensión de las localizaciones industriales hacia áreas cada vez más alejadas de la misma ciudad de São Paulo, lo que ha supuesto una distribución más pareja de la población en todo el estado.

A diferencia de la Argentina, en cambio, el ritmo de expansión industrial, aun cuando se realiza en condiciones de incremento de la composición orgánica del capital, permite ampliar la fuerza de trabajo ocupada en el sector.

Analizando el dato para todo el estado de São Paulo, el índice de crecimiento del número de trabajadores ocupados en la actividad manufacturera, tomando como base el bienio 1939-40, pasó de 100 a 237.2 en 1959-60, mientras que el de la producción industrial a precios constantes para el mismo período se elevó a 372.1. Las características particulares de la estructura social y económica brasileña permiten que, pese al notorio uso de tecnología de elevada productividad por obrero ocupado, la expansión industrial también afecte favorablemente al ritmo de ocupación.

En Brasil, el fenómeno del desdoblamiento también encuentra su símil en el modelo de estructuración espacial. Las filiales de las empresas multinacionales no sólo se han ubicado con preferencia en las cercanías del centro nacional de decisiones y poder económico que es São Paulo, aunque con una definida tendencia centrípeta, sino que han escogido áreas en donde la disponibilidad amplia de fuerza de trabajo y las facilidades otorgadas por el gobierno central les permite operar en condiciones de alta rentabilidad.

El Nordeste brasileño se ve favorecido por disposiciones de promoción fiscal y crediticia, además de las normas sobre reinversión de utilidades deducibles de la ley impositiva respectiva, con el objeto de atraer actividades de transformación. La situación social de uno de los centros más importantes de la región noreste revela una acentuada falta de oportunidades de trabajo y la brecha entre el ingreso por habitante de dicha región, comparada con el ingreso de la región de São Paulo, es muy significativa y tiende a ensancharse.²⁰

²⁰ Una medida de la estrechez del mercado de trabajo está dada por la tasa de empleo y subempleo en la ciudad de Salvador en el año 1950, que alcanza al 32.1 por ciento de la fuerza de trabajo. En R. Morse, *op. cit.*, p. 52.

Es en la ciudad de Salvador donde puede evaluarse la experiencia del fomento industrial basada en una política concertada de promoción con el objeto de mejorar las condiciones socioeconómicas que la afectan. Salvador es el polo urbano central de la zona del Reconcavo, en donde se produce el 90 por ciento del petróleo brasileño, y constituye por lo tanto un motivo adicional de atracción de industrias que utilizan dicho combustible como insumo fundamental. El aprovechamiento de las facilidades oficiales y la disponibilidad del citado insumo indujeron a grupos empresariales locales a crear un gran parque industrial en las cercanías de Salvador, con facilidades infraestructurales que incluyen la pronta construcción de un puerto.

El conjunto de plantas industriales ya establecidas posee una elevada composición orgánica del capital que procede en su casi totalidad de inversores de la zona de São Paulo o del exterior, tiene una débil relación interindustrial interna y destina la casi totalidad de su producción al abastecimiento del gran polo manufacturero del Centro-Sur del país o a las casas matrices propietarias de las filiales allí instaladas. Es decir, la estrategia de desarrollo regional —como el caso de Tucumán en la Argentina— se basa en un proceso industrializador que "...no estimula la reinversión de utilidades, al depender de inversores extrarregionales, y que sigue reservando a centros de decisión no locales las que se refieren a la implantación de una determinada base industrial regional".²¹

Al lado de este análisis podemos transcribir la opinión de un autor que ha trabajado intensamente en América Latina en los estudios orientados para llevar a la realidad la referida estrategia de crecimiento regional. "En muchos aspectos, el tabaco, el azúcar y el petróleo han constituido enclaves económicos de un grupo social o de economías externas a la región. Si no se toman ciertas medidas, la presencia de posibilidades de desarrollo industrial podría crear un nuevo tipo de áreas de dependencia que sólo contribuirían al desarrollo del Reconcavo a través de los beneficios marginales creados por el consumo de la mano de obra empleada y por algunos servicios terciarios no especializados. Esta circunstancia es mucho más grave debido a que el tipo de industria que tiende a desarrollarse en el Reconcavo está caracterizada por el uso de técnicas de gran intensidad de capital".²² Es decir, aquí encontramos las cuatro características destacadas como definitorias del comportamiento de las filiales de las empresas multinacionales: desdoblamiento entre plantas ubicadas en función de insumos o beneficios marginales ofrecidos por el aparato estatal y las casas matrices en el centro nacional de decisiones o el exterior; función de la inversión como típico enclave; incapacidad de absorber la abundante oferta local de fuerza de trabajo con la tecnología utilizada, y los casi inexistentes efectos encadenados hacia atrás o hacia adelante de las actividades dominantes, así como la posibilidad de las em-

²¹ Alejandro B. Rofman, "Acerca de las estrategias del desarrollo regional", en la revista *Summa*, núm. 31 (Buenos Aires, noviembre de 1970), p. 31.

²² Eduardo Neira Alva, *El concepto de estrategia aplicado al desarrollo del Reconcavo Bahiano* (Salvador, Bahía, septiembre de 1970, mimeo.), p. 19.

presas de ubicar filiales en la zona favorecida por los subsidios directos e indirectos dados los recursos financieros disponibles.

Esta visión contemporánea del proceso de industrialización dependiente y de sus efectos en el espacio puede resumirse en un par de párrafos. La concentración de empleos manufactureros y su resultante demográfica, con ser significativa en términos absolutos en los centros mayores del sistema urbano nacional de los países más afectados por el proceso, tiende a incrementarse en forma radial, superando el marco estrecho del núcleo urbano propiamente dicho al tender hacia la periferia de los mismos, y aun hacia lugares distantes. En forma concomitante, la centralización económica se agudiza, pues los beneficios y la capacidad de decisión se concentra cada vez más en las cabeceras de la red nacional de ciudades, dado el modo de comportamiento del sistema económico y sus estrechas vinculaciones con el exterior. Una estructura económica desconcentrada y un poder económico centralizante parecen constituir el esquema prevaeciente en el actual modelo socioeconómico latinoamericano.

¿Cuáles son las perspectivas espaciales en el corto plazo de persistir el funcionamiento del modelo tal como se ha descrito?

Se pueden aventurar algunas hipótesis si se analizan las tendencias y los resultados actuales.

Las grandes empresas multinacionales invierten en América Latina no sólo de acuerdo con los limitados mercados nacionales actuales, sino que establecen sus plantas considerando marcos más amplios, como pueden ser los actuales pactos de integración o futuros mercados comunes. Así, la capacidad instalada de tales empresas en muchos casos supera la demanda actual o previsible de los mercados nacionales en un corto plazo. A su vez, los acuerdos de complementación industrial han ido creando, dentro del mercado productivo latinoamericano, una nueva forma de división interregional del trabajo aún antes de que entren en vigor medidas definitivas sobre libre movilidad de bienes entre los estados. Este modelo de especialización lo ponen en práctica las mismas empresas multinacionales a través de sus filiales, reservando para cada una de ellas áreas específicas dentro del proceso de fabricación de un determinado producto, con el fin de aprovechar las ventajas ofrecidas en cada uno de los respectivos mercados nacionales.

El esquema expuesto implica una decidida tendencia a aumentar el poder económico de las empresas y su capacidad de maniobra interna y externa, y a redefinir progresivamente su política de localización en términos de interdependencia productiva y no en función de las limitadas demandas locales.

Es previsible, pues, una agudización del proceso de deslocalización para buscar zonas donde los recursos naturales disponibles, las facilidades de infraestructura de apoyo ofrecidas por el Estado y las disminuciones de costos a través de exenciones tributarias de distinto tipo ejerzan una creciente atracción. Paradójicamente, este probable proceso de dispersión espacial de las grandes plantas de transformación fomentará el correspondiente proceso de centralización económica, pues los núcleos de

decisión seguirán perteneciendo a centros de poder ubicados en el núcleo central del sistema o en el exterior. Esta acentuación de la centralización del poder económico se verá reforzada por la mayor capacidad de apropiación de excedente económico, dada la reducción relativa de costos de elaboración en las plantas deslocalizadas. *

Este pronóstico implica poner en tela de juicio todo el conjunto de políticas de promoción regional que se vienen aplicando a través de leyes de fomento que precisamente favorecen las zonas con mayor dotación de recursos naturales inexplorados. Los mecanismos puestos en marcha, finalmente, sólo favorecen la implantación de enclaves tecnológicamente desarrollados, de propiedad de las empresas que por su capacidad financiera y su acumulación histórico-técnica pueden aprovecharlos. De este modo, un conjunto reducido y seleccionado de firmas de gran poderío económico logran significativas reducciones de costos en sus procesos de elaboración, lo que acrecienta su poder monopólico en el mercado y las habilita para invertir en mercados exteriores.

Concentración productiva y centralización económica no son sinónimos en el actual sistema socioeconómico latinoamericano, que transita por su etapa de industrialización dependiente en la mayoría de los países. Hace falta estudiar los procesos espaciales a la luz de una revaloración del marco teórico tradicional, dada la presencia de actores económicos de gran capacidad de decisión que actúan estrechamente relacionados con las estructuras de poder políticas de cada país y con las ubicadas en el seno de las naciones dominantes.

HACIA UN ENFOQUE MÁS INTEGRADO DE LOS PROBLEMAS Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

RUBÉN D. UTRIA

Tras su aparente universalidad, los principios y técnicas englobados en el concepto de “desarrollo regional” presentan matices y tendencias muy diferentes según la naturaleza y las características de cada país y el marco histórico y político en el cual han de aplicarse.

Así, los países industrializados disponen del capital, la tecnología y los recursos humanos necesarios para modificar y ordenar —si así lo desean— su estructura espacial mediante políticas eficientes de redistribución de una parte de los excedentes producidos en las regiones más dinámicas. La medida en que lo hagan depende de la flexibilidad o rigidez del sistema económico y político interno para permitir una cierta intervención estatal directa o indirecta, implícita en toda política redistributiva de este tipo. Otros matices derivan de la naturaleza y la localización de los recursos básicos del país, los cuales condicionan en cierto grado la estructura espacial; otros más son producto del tamaño de la región y de ciertas características geográficas que pueden ampliar o disminuir las potencialidades y favorecer o impedir los cambios especiales deseados.

De otra parte, los países en vías de desarrollo no disponen de los recursos financieros, tecnológicos y humanos necesarios y al mismo tiempo afrontan generalmente marcadas rigideces internas y externas de diverso orden. También aquí se presentan diversos matices, entre los que sobresale como el quizá más relevante el grado de dependencia económica, ya que de aquí se deriva básicamente el poder de decisión con respecto a la naturaleza, la localización, la tecnología, los efectos distributivos y demás aspectos clave de la inversión. Otros matices surgen de la presencia de lastres históricos y culturales, que generalmente son consustanciales con el subdesarrollo y que afectan no sólo la estructura espacial, sino también las instituciones sociales y políticas y el desempeño y la actitud de los recursos humanos. Otros aspectos se originan en la fase de desarrollo en que se encuentra cada país, puesto que ello determina su capacidad de inversión y su eficiencia para movilizar recursos. Finalmente, como en el caso de los países industrializados, también hay que considerar los matices derivados de la naturaleza y localización de los recursos y del tamaño y características geográficas del país.

Obviamente —y dada la naturaleza y la multidimensionalidad de los problemas del desarrollo regional y sus soluciones— es posible que ciertos países presenten simultáneamente varios de estos matices. Los problemas

y las soluciones exigirán en cada caso instrumentos analíticos y correctivos muy diferentes por parte del planificador. Por lo tanto, resulta poco útil hablar de estos principios y técnicas como de algo universal. Todo esfuerzo de capacitación de planificadores regionales, particularmente cuando se trata de programas de cooperación técnica de países industrializados a los países subdesarrollados —y concretamente a América Latina— debe partir de una interpretación lo más objetiva posible de la naturaleza y las modalidades del problema y sus matices. Teniendo en cuenta esta necesidad trataremos de identificar a continuación algunas características principales del desarrollo regional en América Latina y la repercusión que puedan tener en la formación de personal.

A. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

1. *Las disparidades en la ocupación del territorio*

La estructura espacial del desarrollo latinoamericano se caracteriza por un marcado desequilibrio expresado en fuertes contrastes y disparidades regionales, en el continente como conjunto y en cada país en particular.

En el primer caso, la cultura, la economía y demás expresiones del desarrollo se localizan principalmente a lo largo del litoral o en sus proximidades, especialmente en Sudamérica. En cambio, el interior se ha desarrollado relativamente menos y en extensas áreas se ha mantenido prácticamente marginado. En el segundo caso, el desequilibrio se expresa en fuertes y crecientes contrastes en el grado y las tendencias del desarrollo de las diversas regiones. En un extremo, uno o pocos polos y sus respectivas áreas de influencia concentran la mayor parte de la inversión, los servicios, la actividad productora y, en general, la población. En el otro se halla una extensa periferia relativamente estancada, o marginada del proceso nacional de desarrollo. Amplios territorios de Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, México, Perú y Venezuela confirman esta observación. Aunque en menor escala, también presentan esta característica algunos países centroamericanos, como Nicaragua.

Cuatro grandes "aglomeraciones" —Buenos Aires, São Paulo-Río de Janeiro, ciudad de México y Caracas— concentran el 17 por ciento de la población latinoamericana (43 millones de habitantes) y los más altos niveles de ingreso, la mayor densidad de instalaciones industriales e infraestructura, así como los mejores servicios públicos y técnicos. Las cinco áreas metropolitanas que las rodean concentran el 6 por ciento de la población total (15 millones). El conjunto de ciudades medianas y pequeñas apenas alberga el 27 por ciento de la población (75 millones), y en las áreas rurales se distribuye el 50 por ciento restante (130 millones).¹

¹ Véase Eduardo Neira Alba, *La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina*. Documento de referencia núm. 7, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional (CEPAL, Santiago, noviembre de 1969).

Ya en 1960 casi un tercio de la población latinoamericana vivía en ciudades de más de 20 000 habitantes y cerca de una cuarta parte en ciudades con más de 100 000 habitantes. Diez ciudades con más de un millón de habitantes reunían entonces alrededor del 13 por ciento de la población total; en 15 de los 21 países latinoamericanos la mitad o más de la población urbana vivía en una sola ciudad. Otros países también mostraban índices de concentración muy altos: 47 por ciento en la capital de Chile; 70 por ciento y 40 por ciento en las dos ciudades más grandes de Ecuador y Brasil respectivamente y 40 por ciento en la zona metropolitana de México. En cambio, se registraban índices bajísimos de densidad de población rural en algunas zonas. En más de 40 por ciento del territorio latinoamericano la densidad de población no alcanzaba a 1 habitante por kilómetro cuadrado y en casi dos tercios de la superficie no llegaba a cinco.²

2. Los desajustes en las relaciones interregionales

La estructura regional se caracteriza por marcados contrastes y dicotomías.³ Uno de ellos es el que existe entre *regiones dinámicas* y *regiones deprimidas*; las primeras ostentan un nivel de producción que crece a tasas similares a las de países industrializados, al tiempo que la población aumenta considerablemente; en las segundas, la economía decrece o permanece estacionaria, mientras que la población tiende a emigrar a las primeras en busca de oportunidades de empleo y de servicios. Desafortunadamente, las regiones dinámicas tampoco son capaces de absorber y satisfacer las expectativas de los migrantes. Tal sucede con las regiones de São Paulo y Río de Janeiro frente al Nordeste brasileño, por ejemplo. Otro contraste se presenta entre las *regiones ricas* y las *regiones pobres*, en que las primeras disfrutaban de niveles de ingreso y de vida relativamente altos, mientras que en las segundas los niveles son bajos y precarios. Este concepto de riqueza va ligado a la existencia de una actividad económica altamente remuneradora en plena explotación. Tal podría ser el caso del Occidente venezolano frente a las regiones orientales, exceptuando el *enclave* industrial de Ciudad Guayana. En Colombia tendríamos las regiones de Antioquia, Cundinamarca y Valle frente a las de Cauca, Nariño y Huila. Otro caso es el de las *regiones modernas* y las *regiones tradicionales*, donde las primeras se caracterizan por su capacidad innovadora en la economía y en buena parte de sus instituciones sociales, mientras que las otras permanecen aferradas a formas más tradicionales de producción y organización social. Como ejemplos pueden mencionarse los casos de la ciudad de México frente a grandes zonas de los estados del norte y el

² Véase CEPAL, *La economía de América Latina en 1968*, XIII Período de Sesiones (Lima, abril de 1969), sobre todo Primera Parte, capítulo II.

³ Este tipo de análisis a base de "dicotomías" regionales ha sido propuesto por Benjamin Higgins. Véase *The scope and objectives of planning for underdeveloped regions*, en Documentación del Primer Seminario sobre Regionalización, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, McMaster University, Ontario, Canadá, 1968, pp. 37 ss.

oriente del país, y de Lima frente al altiplano peruano. Un contraste más aparece entre las *regiones metropolitanas* y las *regiones rurales*: las primeras suelen concentrar buena parte de la población nacional, desbordando los límites considerados adecuados para el funcionamiento de los servicios urbanos, mientras que en las otras la población permanece dispersa o sin una jerarquización de los núcleos urbanos. El contraste entre el Gran Buenos Aires y la Patagonia, en Argentina, podría ser un ejemplo. Otro caso se manifiesta en las *regiones autónomas*⁴ frente a las *regiones dependientes*. Las autónomas tienen un desarrollo relativamente autosostenido y capaz de operar en cierta medida a base de sus propios mercados internos —y aun de subsidiar a las otras—, mientras que las dependientes necesitan, para sobrevivir, de la constante transferencia de recursos del poder central o de otras regiones más dinámicas. Tal podría ser el caso de la región Lima-Callao frente al resto de la Sierra peruana; o del triángulo São Paulo-Río de Janeiro-Belo Horizonte, en Brasil.

Por otra parte, las relaciones entre las diversas regiones subnacionales corresponden a las de un sistema típico de dominación y dependencia y, como es bien sabido, adolecen de una serie de deformaciones, entre ellas el *colonialismo interno*,⁵ según el cual las superregiones de cada país incorporan a las otras a su servicio y ejercen sobre ellas el mismo tipo de presiones y efectos adversos que algunos países industrializados ejercen sobre los subdesarrollados: las convierten en productoras de materias primas a precios decrecientes y en compradoras de manufacturas a precios crecientes, además de que parte sustancial de los recursos y el ingreso de las regiones deprimidas o menos desarrolladas se encauzan hacia la superregión. Otra deformación radica en la *depresión*, según la cual ciertas regiones parecen no movilizar las energías y motivaciones propias suficientes para acelerar su desarrollo y necesitan constantemente de la tutela y la protección del estado nacional para mantener un nivel de subsistencia. Una forma extrema y más nociva aún de dependencia es una especie de *parasitismo*, en el que algunas regiones se acostumbran y capacitan, para vegetar sistemáticamente a expensas del presupuesto nacional. Otra más está representada por el *localismo*, según el cual el desarrollo regional y sus afanes reivindicadores se confunden generalmente con pequeños intereses personales de líderes y propietarios locales. Existe también el *privilegismo*, según el cual —y en virtud de complejas condiciones sociales— algunas regiones ostentan y luchan por adquirir tratamientos de excepción aduaneros, tributarios y financieros. La situación y la actitud de regiones con “puertos libres” —como San Andrés y Arica, en Colombia y Chile respectivamente— constituyen ejemplos. Asimismo podrían mencionarse las *rivalidades regionales*, que desencadenan una especie de confrontación permanente entre dos o más regiones por el con-

⁴ El término *independiente* tiene, particularmente en el caso latinoamericano, un sentido relativo y su uso sólo podría estar justificado por ser opuesto a “dependiente”.

⁵ Véase Pablo González Casanova, “The internal colonialism in Latin America”, en *Latin American Radicalism* (comp. Irving Louis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi), Vintage, Nueva York, 1969.

trol del poder político o de los beneficios de éste. Tal ocurre con las tradicionales rivalidades entre la región altiplánica de La Paz y el Departamento de Santa Cruz, en Bolivia; o entre "la sierra" y "la costa", en Ecuador.

Todos estos contrastes y deformaciones se pueden observar fácilmente a través de la concentración de la producción y el ingreso en las regiones principales de cada país y sus respectivos centros urbanos.

Se estima que más de un tercio del valor de la producción industrial latinoamericana proviene de las áreas metropolitanas de Buenos Aires, São Paulo y ciudad de México y que en varios países los dos o tres centros industriales más importantes reúnen una porción muy significativa del total nacional: en Argentina los dos tercios entre el Gran Buenos Aires y Rosario; en Brasil, el 80 por ciento en el triángulo São Paulo-Guanabara-Belo Horizonte; en Chile, el 66 por ciento en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en México, el 45 por ciento en el Distrito Federal y Monterrey; en Perú, el 56 por ciento en Lima-Callao; y en el Uruguay, el 75 por ciento en Montevideo.⁶

En Brasil, los índices del ingreso medio por persona, con referencia al ingreso medio nacional, serían de 51 para el Nordeste, 60 para las zonas Norte y Centro-Oeste, 96 para el Este y 144 para el Sur. En México, el ingreso medio familiar rural representaría poco más del 40 por ciento del ingreso medio urbano, y con relación al ingreso medio por habitante del Distrito Federal, los índices de ingreso medio regional serían de 35 para las zonas Pacífico, Sur y Centro, de 54 para el Norte y el golfo de México y de 93 para el Pacífico Norte. Al mismo tiempo, se advierte una concentración del ingreso en las zonas metropolitanas, donde está la mayor parte de la industria moderna. Se estima, por ejemplo, que el producto interno bruto nacional de Argentina, Chile, México y Perú, se genera respectivamente en un 45 por ciento en el Gran Buenos Aires, 43 por ciento en la Provincia de Santiago, 35 por ciento en el Distrito Federal de México y 40 por ciento en la ciudad de Lima. En contraste con esa alta concentración del ingreso en áreas metropolitanas hay grandes aglomeraciones humanas con muy bajos niveles de productividad e ingreso, como en el Sur de México y el Nordeste del Brasil. En esta última región, que ha sido calificada como la más vasta zona de miseria del hemisferio occidental, viven unos 25 millones de personas con un ingreso anual inferior a los 100 dólares por habitante.⁷

3. Efectos adversos del patrón de desarrollo sobre los asentamientos humanos

Al lado de los supuestos efectos positivos que en el plano estrictamente económico pueda tener la concentración del desarrollo en ciertas zonas litorales, el relegamiento de extensas regiones interiores ha significado

⁶ CEPAL, *op. cit.*

⁷ *Ibidem.*

marginar importantes recursos naturales y amplios sectores de la población. Esta última se ha visto obligada a emigrar en forma constante y creciente en busca de oportunidades de trabajo y servicios. Al mismo tiempo, la falta de vertebración y comunicación interior contribuye a conducir los flujos de migración y colonización hacia el litoral, con la correspondiente saturación de las estrechas fajas costeras ligadas a los grandes puertos. Entre 1950 y 1962 la región costera de Ecuador experimentó aumentos de su población de un 7 por ciento, mientras que la región de la Sierra sufrió una disminución del 7.2 por ciento.⁸ En Venezuela, el cordón costero y la adyacente zona central concentra actualmente más de la tercera parte de la población. Ello explica en parte las grandes aglomeraciones humanas de Argentina en torno a Buenos Aires y la desembocadura del Plata; de Brasil en torno a Río de Janeiro, Santos, São Paulo y su área de producción interior Belo Horizonte; también en el caso de la extensa faja nordestina en torno a Salvador y Recife; de Venezuela en torno a La Guaira-Caracas; de Perú a través del complejo metropolitano Lima-Callao; y de Ecuador en torno a Guayaquil. Quizá México y Colombia —por razones inherentes a la topografía y factores históricos más que al patrón de desarrollo—⁹ presentan una fisonomía diferente. Otro tanto puede decirse de Bolivia y Paraguay debido a su mediterraneidad. Tales aglomeraciones tendrían otro matiz en el plano social si las tierras litorales fueran aptas y suficientes para asegurar un importante desarrollo agropecuario, y si la industria concentrada en ellas fuera capaz de ocupar productivamente a toda la población. Pero, según dijimos, esto no ha ocurrido hasta ahora.

Por otra parte, la polarización¹⁰ del desarrollo —que ha hecho posible contar con mercados y escalas de producción para la industria y aprovechar las economías externas existentes— ha contribuido decisivamente al afianzamiento y a la agudización de los desequilibrios regionales. La concentración de inversiones, servicios y poder ha estimulado la concentración de la población en zonas metropolitanas cuyas tasas de crecimiento demográfico son superiores a la capacidad de la economía para proveer empleos y servicios suficientes. Ello se ha traducido en el surgimiento de amplios y crecientes grupos marginales de población que hacen más dramáticos los déficit de servicios, distorsionan el mercado de mano de obra no calificada y trasladan a los centros urbanos la carga de conflictos sociales generada en el campo por el estancamiento, el pauperismo y las expectativas insatisfechas de muchas generaciones. Tal "metropolización" ha desalentado la formación y consolidación de polos secundarios y ciudades medianas, que fueron en el pasado los núcleos de desarrollo de

⁸ Véase Gonzalo Rubio Orbe, *Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en Ecuador*, Documento de referencia núm. 3, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional (CEPAL, Santiago, noviembre de 1969).

⁹ Sobre el caso colombiano véase Rubén D. Utría, *Rigideces y potencialidades de la estructura regional de Colombia*, Cuadernos de la Sociedad Colombiana de Planificación, núm. 4, Bogotá, 1971.

¹⁰ El término "polarización" se emplea aquí en el sentido de *acción concentradora y excluyente* ejercida en torno a un área metropolitana, y no en sentido "perrouxiano".

muchas regiones interiores y que podrían ser en el presente los puntos de avanzada hacia una estrategia de desarrollo regional.¹¹ La polarización de la población hace más difícil y costoso el suministro y el manejo de los servicios urbanos porque se desbordan todas las escalas apropiadas para su organización y financiamiento. Como resultado de la polarización de las oportunidades, los individuos y grupos más dinámicos y mejor capacitados abandonan en forma progresiva y creciente las áreas rurales y las ciudades medianas y pequeñas para dirigirse a los grandes polos. Así, aquéllas pierden sistemáticamente sus recursos humanos potenciales para progresar y quedan cada vez más a merced de los grupos más tradicionalistas y menos dispuestos a luchar por la transformación local. Ello explica en parte por qué en muchos países los cambios sociales en las áreas rurales son más lentos y, en caso contrario, por qué conducen a veces a mayor empobrecimiento y a nuevas formas de dependencia para los campesinos. Ello contrasta con el caso de los centros urbanos, que se modernizan aceleradamente. Finalmente, la polarización conduce también a una concentración de la modernización, y se crean "islas de modernidad" que contrastan notoriamente con la periferia subdesarrollada y a veces primitiva y que, además, no tienen capacidad para transformar el sector no moderno.¹²

El relegamiento de las áreas rurales es en buena medida resultado de una economía dependiente. El carácter monoexportador de materias primas determinó históricamente un desarrollo prioritario y privilegiado de las respectivas regiones productoras con el consecuente olvido de las no comprometidas en el proceso exportador. Tal es el caso de las regiones cafetaleras de Brasil y Colombia; las azucareras de Centroamérica y Perú; las bananeras de Ecuador y de otros países del Caribe; las petroleras de Venezuela; las salitreras y las cupreras en Chile; y las estañeras en Bolivia. Sin embargo, debe tenerse presente que tal "desarrollo" se ha limitado por lo general a la infraestructura indispensable para el procesamiento y el transporte, y básicamente sólo ha beneficiado a los grupos de administradores, intermediarios y comerciantes, y en menor escala a los trabajadores más directamente ligados a la producción. Dentro de tal esquema los beneficios netos son sistemáticamente exportados a la capital nacional o a los centros internacionales, con lo cual no se producen mayores efectos multiplicadores en las respectivas regiones. Por ejemplo, la gran riqueza petrolera venezolana del Zulia no ha servido para dotar a la población de dicha región de los servicios sociales y comunales indispensables, ni el empleo requerido, pero financió la modernización, las obras suntuarias y los altos ingresos de Caracas y zonas anexas. Otro tanto puede decirse de las zonas salitreras y cupreras en Chile en relación con Santiago. El gran esfuerzo productor de los cañeros nordestinos y los cafetaleros de Minas Gerais en Brasil, o de Caldas en Colombia, no mo-

¹¹ Véase Eduardo Neira, *op. cit.*

¹² Véase José Medina Echavarría, *Filosofía, educación y desarrollo*. Textos del ILPES, México, Siglo XXI, 1970 (2ª ed.).

dificó sustancialmente la vida de los campesinos, pero sí permitió financiar el desarrollo de São Paulo y Bogotá, respectivamente.

A esto debe agregarse que, como resultado del progresivo autoabastecimiento logrado por los países industrializados y otras causas inherentes al comercio internacional, así como por el impulso cobrado en los últimos decenios por la política de sustitución de importaciones a través de la industrialización urbana, el sector agropecuario y la pequeña minería latinoamericanos han venido perdiendo prioridad y dinamismo. La falta de una expansión sistemática de los mercados internos no ha permitido un adecuado y oportuno remplazo de la demanda tradicional de los mercados internacionales. Ello ha contribuido a un incremento de la economía urbana y un decrecimiento de la economía rural, con el correspondiente efecto adverso sobre la población de las áreas periféricas.

Por otra parte, la importación indiscriminada de bienes de capital y tecnologías de los países industrializados —que ha permitido la modernización de ciertos sectores de la producción— trae aparejados algunos problemas sociales relacionados con el desarrollo regional. Tales bienes y tecnologías pueden operar con eficiencia sólo con altas escalas de producción y ello induce a ubicar los emplazamientos industriales justamente en los grandes centros urbanos y a dejar las áreas rurales y regiones periféricas al margen del proceso de industrialización.

Al mismo tiempo, tales equipos y tecnologías fueron concebidos para producir bienes y servicios que, si bien son de consumo popular en los países industrializados, en el medio latinoamericano sólo pueden ser comprados por los sectores de más altos ingresos. Así, el proceso de sustitución de importaciones orientado básicamente hacia la producción de automóviles, artefactos electrodomésticos y electrónicos, cosméticos y otros bienes de consumo suntuario, ha estado dirigido a crear y satisfacer la demanda de los sectores de mayor ingreso.¹³ Simultáneamente, la falta de herramientas y equipos manuales, materias primas y materiales y bienes de consumo popular probablemente ha desalentado el dinamismo de la economía de las áreas periféricas. Ello ha significado dejar de lado la demanda de los sectores populares, particularmente los de las regiones periféricas.

Debido a este fenómeno y al alto costo relativo de los bienes y servicios producidos por tal tipo de industrialización, la expansión del mercado sólo puede operar en sentido "vertical", es decir, haciendo que el mismo grupo de compradores compre más cosas, o las mismas cosas, con mayor frecuencia.¹⁴ Así, mediante la concentración del ingreso y del mercado los polos tradicionales han logrado afianzar su posición de beneficiarios más o menos exclusivos de los frutos del desarrollo, con la consecuente exclusión de la población de las regiones periféricas.

¹³ Véase CEPAL, *Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina* (E/CN.12/836), XIII Período de Sesiones (Lima, 1969).

¹⁴ Véase Carlos Matus, *El espacio físico en la política de desarrollo*, Documento de referencia núm. 21, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional (CEPAL, Santiago, 1968).

Al mismo tiempo, como resultado de la innovación tecnológica indiscriminada, el aumento de la producción industrial y agropecuaria y los correspondientes esfuerzos de inversión no se traducen en una ampliación proporcional del empleo. Según una estimación del Instituto Latinoamericano de Planificación y del Centro Latinoamericano de Demografía referida a 1968, el desempleo y el subempleo —expresados en términos de desocupación equivalente— representaban alrededor de una cuarta parte de la población activa total, es decir, unos 25 millones de personas.¹⁵ Por otra parte, a fines de 1970 la proporción de empleo en la agricultura habría descendido hasta alrededor de 42 por ciento del total en comparación con más del 53 por ciento en 1950; pero ese descenso relativo no se tradujo en aumentos significativos de la proporción de empleo en los sectores productores de bienes y servicios no agrícolas, la que era de 23.5 por ciento en 1950 y se mantiene hasta hoy por debajo del 25 por ciento. Ha habido incluso una ligera disminución de la proporción de empleo en la industria manufacturera, por el estancamiento de la participación en la industria fabril y la declinación de la correspondiente a la industria artesanal.

Los efectos adversos de este patrón de industrialización sobre el empleo bien pueden proyectarse aún sobre los próximos años. Es previsible que las posibles ampliaciones futuras del mercado externo, inclusive aquellas derivadas de acuerdos de integración y complementación económica subregional, no tengan efectos favorables para la ocupación debido a la necesidad de incrementar la productividad y las calidades impuestas por los altos niveles de competencia que caracterizan el mercado internacional. También es probable que dicha expansión se opere en torno a la capacidad instalada excedente concentrada hasta ahora en las superregiones. A la luz de la racionalidad del patrón vigente ambos objetivos instrumentales —productividad y calidad— conducen a la introducción de nuevas y más complejas tecnologías y a la concentración y contracciones del empleo, produciéndose así una típica causación circular que puede afianzar cada vez más la dependencia y ampliar la marginalidad social. Esto permite pensar que la población rural seguirá emigrando hacia las áreas metropolitanas en busca de empleo y ello determinará mayor congestión urbana y mayor desequilibrio en la estructura regional.

Finalmente, otra de las características del patrón vigente de desarrollo en la mayor parte de los países latinoamericanos es la falta de adecuada *integración nacional*. Como sucede en el marco de un patrón de dominación y dependencia, por diversas causas y en diversa magnitud las diferentes regiones y territorios de cada país no están vinculadas entre sí en una forma orgánica que permita la incorporación de todos los recursos humanos y económicos y un beneficio de los frutos del desarrollo nacional que abarque a la población de todas las regiones.¹⁶

¹⁵ Véase CEPAL, *La economía de América Latina en 1968* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 69.III.G.3); pp. 7 y 8.

¹⁶ No quiere esto decir que todo el territorio, *per se* y cualesquiera que sean sus potencialidades locales, deba recibir el mismo tratamiento y los mismos beneficios.

Como resultado de esta falta de integración —o más bien, debido a la vigencia de un patrón de “integración” a base de dependencia— la mayor parte de los países presentan el desequilibrado cuadro interno ya descrito. Esta situación y las relaciones económicas, políticas y culturales que se operan entre tales regiones determinan en cierto modo un comportamiento social en la población en su conjunto y en sus sectores representativos. Tal comportamiento tiene cierta importancia en la consolidación y el incremento de las desigualdades regionales y, naturalmente, juega un papel también importante como obstáculo en cualquier estrategia destinada a superar tales desequilibrios.

El comportamiento de las superregiones —como ya señalamos— se caracteriza en general por la tendencia a dar a las otras un tratamiento colonial. En las de escaso dinamismo y en las estancadas el fenómeno se presenta a la inversa: una actitud dependiente y depresiva. Esta actitud, que en muchos casos es el resultado del tratamiento desfavorable recibido durante largos períodos, conduce a las aberrantes deformaciones en las relaciones interregionales ya descritas. Por otra parte, es bien sabido que en muchos casos la mayor parte de la ayuda tanto nacional como externa va a parar a manos de los grupos dominantes locales, los cuales las exportan de nuevo —generalmente incrementadas como resultado de utilidades y ciertos tipos de manipulaciones— hacia la capital nacional o al extranjero. En esta forma se produce en la práctica una adversa paradoja —que indudablemente es parte del cuadro de la dependencia— según la cual las regiones dependientes llegan a desembolsar mayores recursos que los que reciben. Ello explicaría en parte el fracaso que estas políticas de subsidios han tenido tradicionalmente en la mayoría de los casos en América Latina.

4. *Desajustes de la estructura espacial y ruptura del equilibrio ecológico*

Debido a las rigideces tradicionales en las estructuras de tenencia y uso de los recursos productivos, particularmente la tierra rural y urbana, y a la concentración del desarrollo ya analizado, la expansión del espacio socioeconómico no ha correspondido al constante crecimiento de la población. Esto ha llevado a una explotación muy intensiva de la tierra —a través del minifundio— que se ha traducido en destrucción creciente de los recursos naturales, particularmente del suelo, los bosques y las fuentes hidrológicas. Por ejemplo, se estima que en Colombia se pierde cada año el equivalente a 98 800 hectáreas de suelo agropecuario.¹⁷ Además de constituir este fenómeno una pérdida irreparable de un recurso básico en países de economía principalmente agropecuaria, también significa la ruptura del equilibrio de la naturaleza que se traduce en adversos cambios climáticos y fenómenos concomitantes, como las sequías prolongadas o las inundaciones incontrolables de los ríos, con su secuela de

¹⁷ Véase Armando Dugand, “Ruptura del equilibrio biológico: deforestación”, en *Magazine Dominical, El Espectador*, Bogotá, 31 de enero de 1971.

destrucción de cosechas y ganado, obras de infraestructura y vidas humanas. No se cuenta hasta ahora con estudios sobre esta materia, pero la observación directa y la reciente experiencia parecen indicar que muchos países —particularmente los andinos, México y algunos de Centroamérica— están ya condenados a soportar constantes y crecientes catástrofes económicas y humanas causadas por deslizamientos de tierras debido a la erosión, las inundaciones y otras alteraciones climáticas. Por otra parte, la innecesaria concentración industrial, en combinación con ciertos fenómenos meteorológicos, comienza a llegar a niveles indeseables de contaminación atmosférica, de las aguas y, en algunos casos, de la tierra. Esta situación es notoria en áreas metropolitanas como las de Santiago, Buenos Aires, São Paulo y México.

5. *Limitaciones de los enfoques y estrategias ensayadas*

El cuadro de desajustes regionales, económicos, sociales y ecológicos que caracteriza a la estructura espacial del desarrollo de América Latina —que en general es común a muchos países subdesarrollados— y las correspondientes soluciones determinan implícitamente un enfoque conceptual y programático de las políticas y estrategias de desarrollo regional aplicables. También definen en buena medida el conjunto de instrumentos básicos para el análisis y la programación.

Debido a su naturaleza estructural, tendría poco sentido enfocar los problemas del desarrollo en América Latina como si constituyeran un caso de *desfasamiento* o asincronía en el ritmo de desarrollo de las diferentes regiones, o a la luz de la teoría de la *dualidad*, según la cual las regiones desarrolladas coexisten pacíficamente con las deprimidas y subdesarrolladas, y logran su dinamismo en forma independiente de estas últimas.¹⁸ Tal enfoque conduce a las conocidas políticas de subsidios y transferencias transitorias o sistemáticas de recursos de inversión, cuyos resultados ya han sido mencionados. Lo mismo sucedería con aquellos enfoques que hacen depender el desarrollo de las regiones periféricas de la explotación de uno o varios recursos naturales básicos, tales como hidrocarburos, minerales, bosques o fuentes hidráulicas. Es bien sabido que tal concepción induce a la instalación de *enclaves* industriales cuyos efectos ya hemos analizado. Otro tanto puede decirse de aquellos enfoques y políticas que destacan las vías de penetración y comunicación en busca de una integración física; parecen haber probado en América Latina que tienen una capacidad mayor para estimular las migraciones desde dichas regiones y afianzar el dominio económico de las regiones centrales y del exterior que para producir los impulsos necesarios para un desarrollo local autogenerado y estable. Tampoco parecen tener mucho sentido aquellos enfoques urbanístico-funcionales que centran la atención

¹⁸ Véase Rodolfo Stavenhagen, "Seven erroneous thesis about Latin America", en *Latin American Radicalism* (comp. por Irving Louis Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi), Vintage, Nueva York, 1969.

exclusivamente en la planificación urbana y metropolitana, y que buscan en el fondo organizar funcionalmente el espacio y el ambiente de los centros urbanos. Obviamente, tampoco pueden tener sentido los enfoques que reducen las políticas del desarrollo a una simple "acción de bomberos" para resolver problemas ocasionales, como calamidades públicas regionales o conflictos políticos y sociales derivados de actitudes y movimientos reivindicatorios locales.

Al mismo tiempo, y por las razones estructurales ya invocadas, algunos instrumentos de análisis y estrategias derivadas de éstas —como algunas de las teorías sobre "polos de desarrollo" y "polos de crecimiento"— que parecen tener validez en varios países industrializados de economía liberal, quizá no resulten suficientemente útiles en países en los cuales los desajustes regionales mantienen un nexo decisivo con las condiciones de dependencia económica y con notorias rigideces en las estructuras sociales y políticas. Esta limitación es importante de una parte, porque las decisiones requeridas para el desarrollo de tales estrategias en materia de localización, destino sectorial y modalidades productivas de las inversiones generalmente no se pueden tomar internamente; de la otra, debido a la falta de dinamismo empresarial.¹⁹ Otro tanto ocurre en general con las teorías y estrategias propias de un sistema capitalista maduro en cuanto se refiere a países en los cuales opera una economía centralmente planificada —como en el caso de Cuba— o existe un alto poder de intervención estatal en el proceso económico, como en Perú y Chile.

Lo mismo puede decirse en general del conjunto de instrumentos teórico-conceptuales que han inspirado y/o justificado la concentración del desarrollo latinoamericano. En efecto —a juzgar por las recientes tendencias, que trataremos más adelante—, las nuevas políticas de desarrollo en América Latina aparecen básicamente como una reacción contra el centralismo y la monopolización generada y afianzada por la búsqueda obsesiva de la "maximización de los beneficios de las economías externas" y los "efectos de acumulación"; como alternativa de expansión "horizontal" frente a la expansión "vertical" de los mercados y del espacio económico; como búsqueda de justicia y equidad en el tratamiento a la población de todas las regiones; como un intento estratégico de llevar el impulso económico hasta donde la población y los recursos humanos y naturales están localizados, en vez de provocar, con un alto costo social, el desplazamiento de la población; y, sobre todo, como protocolización del fracaso del modelo y las estrategias tradicionales de desarrollo.

Así, en el marco del mundo subdesarrollado, y de América Latina en

¹⁹ A este respecto, y refiriéndose a Venezuela, el CENDES dice: "La crítica fundamental que se puede hacer a la aplicación de las teorías de los polos de desarrollo de Perroux en el caso de Venezuela se basa en el argumento de que la situación de dependencia del país respecto a un centro hegemónico mundial imprime características tan peculiares a su proceso de desarrollo (pasividad y complementariedad), que hacen inadecuados, y por tanto no generalizables a sus condiciones internas, aquellas teorías formuladas a partir de distintas realidades". CENDES, *Desarrollo urbano y desarrollo nacional*, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, núms. 84-86 (Caracas, enero-marzo de 1971), p. 89.

particular, la organización y el desarrollo de una región resultan algo más complejos y desafiantes que la simple instalación de algunas industrias aisladas, o de un emplazamiento industrial de alta productividad para la explotación de un recurso natural básico. Esta clase de soluciones son necesarias e indudablemente desempeñan un papel importante para el desarrollo industrial en el conjunto de la economía nacional, por cuanto incrementan el producto nacional y regional, pueden sustituir importaciones e incorporar recursos no explotados; pero son insuficientes por sí solas para desencadenar una auténtica dinámica local. En muchos casos puede ocurrir que la población local se torne más dependiente y que, en general, la economía no industrial se deprima sensiblemente.

América Latina ofrece numerosos ejemplos que confirman en general esta apreciación. Los cuantiosos recursos movilizados hasta ahora en Venezuela para la construcción del emplazamiento industrial de Ciudad Guayana han beneficiado a la economía nacional en su conjunto, pero parecen haber dejado al margen a la población y a la economía no industrial de la región. Ello se expresa en parte en las extremas condiciones de marginalidad económica y social en que vive la población local no vinculada directamente a la actividad industrial. Tampoco parece haber contribuido en la forma esperada a alterar la estructura espacial del país. Comentarios similares podrían hacerse en relación con los *enclaves* cu-príferos del Norte de Chile y algunas zonas de plantaciones en Centroamérica y el Caribe. Mención especial debe hacerse de las fuertes inversiones realizadas en diversos proyectos industriales en el Nordeste brasileño, las cuales han tenido poco efecto en la incorporación de la población a la economía industrializada, o en la modificación de las condiciones generales de depresión.

B. HACIA UN ENFOQUE MÁS INTEGRADO DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

1. *Los ingredientes claves del desarrollo regional*

Partiendo del complejo cuadro de desajustes regionales, de sus causas estructurales y de sus repercusiones adversas en el plano social, un enfoque realista de las estrategias y objetivos del desarrollo regional en América Latina tendría que tener en cuenta al menos cuatro elementos principales:

a) *La modificación del patrón tradicional de desarrollo e industrialización dependiente* en busca de un desplazamiento orgánico y eficiente de la economía en el territorio nacional, una expansión sistemática del espacio socioeconómico interior²⁰ y una incorporación real de la población de todas las regiones al proceso de producción, todo esto como base de

²⁰ Véase Carlos Matus, *op. cit.*

un nuevo sistema de relaciones interregionales que favorezca la integración nacional y la incorporación sistemática de todos los recursos humanos, económicos y naturales;

b) *El desencadenamiento de una dinámica social de cambio y participación a nivel local* en las regiones periféricas que permita a la población vencer la inercia generada por el estancamiento y la marginalidad tradicional, participar activa y conscientemente en todos los procesos sociales, desplegar las destrezas necesarias para utilizar eficientemente los recursos locales y extrarregionales disponibles, y para progresar económica, social y culturalmente;

c) *La ocupación racional, el ordenamiento y la conservación del espacio* a fin de asegurar, entre otros objetivos, mayor eficiencia y beneficio social en la distribución territorial de la población; los asentamientos humanos urbanos y rurales, el funcionamiento de los servicios públicos y comunitarios, la adecuada calidad del ambiente humano y la defensa de la naturaleza y el equilibrio ecológico; y

d) *La elevación sistemática de los niveles de vida* de la población de todas las regiones,²¹ que constituye la razón suprema de todos los esfuerzos destinados a acelerar el desarrollo, para asegurar la estabilidad de la población e introducir el concepto de justicia distributiva de los beneficios logrados por el conjunto de la economía nacional.

En el nivel intrarregional, estos cuatro elementos implican dos tipos de procesos: uno endógeno, por el cual las potencialidades humanas y los recursos naturales, económicos e institucionales se liberan, combinan y desarrollan a través de un acelerado proceso de cambios sociales; otro exógeno mediante el cual —roto o modificado el esquema interregional de dominación— se crean las condiciones de vinculación con el resto de la vida y la economía nacionales. El primero constituye una responsabilidad local y está muy ligado al conjunto de valores, motivaciones y actitudes de la población, así como a la disponibilidad de los recursos locales. El segundo se relaciona fundamentalmente con la capacidad de acción y de organización del poder central nacional y sus relaciones de dominación y poder internos y externos y constituye, por tanto, una responsabilidad básicamente nacional o suprarregional. En ambos casos se hace frente a un conjunto de problemas de naturaleza inequívocamente social y política.

Dada esta inseparable combinación de factores exógenos y endógenos, la dinámica del desarrollo regional en los países subdesarrollados parece desencadenarse cuando, por una parte, el país adopta políticas y estrategias que crean la atmósfera favorable para la integración nacional y ponen a disposición de las regiones periféricas los instrumentos indispensables para acelerar su desarrollo; y, por otra, cuando surge y se afianza una sociedad o "comunidad regional" organizada, motivada y capacitada para explotar eficientemente los recursos humanos, económicos y naturales.

²¹ Véase Kazimierz Secomski y otros, *Finalidades de la política regional y objetivos de la planificación regional*, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Naciones Unidas, CEPAL-ILPES, Doc. C/6, Santiago, 1970.

Los recursos naturales constituyen un factor *dado*, mientras que los humanos y las relaciones de poder son *variables* dependientes de numerosos procesos inherentes a los valores, actitudes y capacidades del hombre y las instituciones sociales y políticas que se derivan de aquéllos. Sin embargo, podría decirse que, hasta cierto punto, el descubrimiento, la explotación y hasta la conservación de los recursos naturales dependen de ese hombre y esas instituciones. En este sentido constituyen variables parcialmente sociales.

De acuerdo con esta concepción, la estrategia básica del desarrollo regional consistiría en un doble flujo de esfuerzos y procesos sociales: uno de arriba *hacia abajo* de liberación y de estímulo por parte del Estado-nación; y otro de abajo *hacia arriba* de organización, movilización y acción creadora.

Desde este ángulo, en países como los latinoamericanos el desarrollo regional aparece afectado por una doble condición *sine qua non*: la vigencia de un modelo de desarrollo socioeconómico relativamente autónomo y volcado "hacia el interior", y de un activo e intenso proceso de participación popular y local. Esta circunstancia hace, por una parte, que el problema de las políticas y programas de desarrollo regional deje de ser un asunto tecnológico y una responsabilidad de "planificadores regionales", para ubicarse en el plano de las grandes decisiones nacionales que definen la naturaleza y el comportamiento de las instituciones políticas y sociales básicas y los objetivos y estrategias nacionales de desarrollo. Por la otra, en buena parte hace depender todos los procesos del desempeño de la población local. Para comprender mejor este último concepto debe tenerse en cuenta que en los países industrializados el desarrollo regional es en buena medida un problema de la *distribución y localización* en regiones de menor desarrollo de los excedentes previamente generados en las regiones dominantes. En los países subdesarrollados, en cambio, no sólo se trata de transferir tales excedentes sino, fundamentalmente, de *crear las condiciones sociales locales para que ellos fructifiquen y echen raíces* en el nuevo medio. A esto se debe que en la formulación de estrategias para el desarrollo regional haya que partir de una clara distinción entre políticas "distributivas" y políticas "innovadoras", tan bien identificadas por Friedmann.²²

En estas circunstancias, la estrategia de desarrollo regional en la mayoría de los países subdesarrollados debería hacer hincapié inicialmente en las "políticas interregionales", más que en las "intrarregionales", para usar de la expresiva clasificación empleada por Kuklinski.²³ Las segundas sólo pueden tener éxito en el marco de una estrategia global que integre al país en su conjunto. Obviamente, no quiere ello decir que ante la falta de este marco general de referencia y de la dinámica descentraliza-

²² Véase John Friedmann, "A conceptual model for the analysis of planning behaviour", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 12, núm. 2, septiembre de 1967.

²³ Véase Antony Kuklinski, *Metas y políticas regionales y objetivos de la planificación regional*, Doc. C/2, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Naciones Unidas, CEPAL-ILPES, Santiago, 1970.

dora y los impulsos favorables al desarrollo local que aquél lleva aparejado no deban desplegarse esfuerzos de carácter intrarregional. Si bien es cierto que las disparidades regionales y sus efectos no pueden eliminarse sólo a base de correctivos locales, también lo es que una acción concertada y bien orientada en este nivel podría generar presiones políticas que contribuirían a crear una conciencia nacional sobre el problema.

2. *El papel clave de los recursos humanos*

Todas estas consideraciones en torno al desarrollo regional llevan implícito el reconocimiento del papel clave que el hombre y su comunidad juegan como *sujeto, objeto y beneficiario* de todo el proceso de desarrollo.

En efecto, tanto en el nivel nacional como en el local, los cambios en las estructuras de la producción, el consumo y el ahorro; la adecuada incorporación del progreso tecnológico; las modificaciones en los sistemas de distribución y redistribución del ingreso; la capacidad para incorporar, administrar y multiplicar los recursos productivos; la eliminación de los desequilibrios regionales adversos; la modernización de las instituciones; la adecuada manipulación de los factores externos de dominación y poder; la participación popular, y tantos otros aspectos claves del desarrollo, constituyen procesos ligados en forma decisiva a los *valores*, a la *conducta* y al *esfuerzo* del hombre y la sociedad. Tales cambios se concretan en la medida en que dicha sociedad —a través de liderazgos e instituciones apropiadas— se orienta, motiva y capacita para llevarlos a cabo.

Esta intensa y decisiva participación social en todos los aspectos y fases claves le imprimen al desarrollo un marcado carácter de *proceso social* en el cual todas las variables específicas —económicas, espaciales, político-administrativas y culturales— constituyen básicamente funciones directas e indirectas del *hombre* y los *valores e instituciones* que orientan y rigen sus esfuerzos, así como del margen disponible de regateo para superar los obstáculos internos y externos que se opongan al desarrollo.

Todo este intrincado proceso de fenómenos sociales implícitos en el desarrollo —que en el nivel nacional aparece como una abstracción— adquiere realidad y vigencia en el *espacio socioeconómico* o localidad. Es decir, en el marco de una comunidad emplazada en una unidad territorial; en el ámbito de la población ligada a un espacio geográfico y económico. Sobre este plano se proyecta la mayor parte de los recursos y procesos del desarrollo, ya sean éstos de origen local, nacional o extranacional. En él convergen y contrastan variables de índole social, económica, histórica, geográfica y otras, que se combinan en complejos procesos sociales.

En este ámbito —ya sea que se le considere “región abierta” o “región cerrada”, o una combinación de ambas— se proyectan el hombre y su comunidad con su complejo universo de valores, actitudes, motivaciones y capacidades; se conjugan la técnica y los recursos naturales y económicos para transformarse en bienes y servicios; se ponen en marcha los

procesos de apropiación, distribución y redistribución de la riqueza, y entran en operación los mecanismos del mercado y del ahorro; en él opera también parte importante de las instituciones sociales, culturales y políticas, tienen su escenario las relaciones sociales, y se aproximan y chocan los diversos intereses individuales y colectivos. En este ámbito también el hombre transforma y acondiciona el espacio geográfico y ensancha las fronteras del espacio económico a través del intercambio de bienes y servicios y la atracción o la exportación de recursos humanos y económicos.

Sobre la gestación y el curso inmediato de este proceso local se cuenta con varias teorías que explicarían en buena medida la dinámica y la mecánica del desarrollo en sus comienzos.²⁴ Y la historia y la investigación social nos brindan constantes y renovadas versiones de su trayectoria en el pasado y el presente. En todas ellas es fácil advertir un personaje central: *el hombre y su comunidad*; una dinámica constante: *el cambio social*; y una motivación implícita: la incesante —ya sea consciente o inconsciente— *búsqueda de nuevas y mejores condiciones de existencia* y sobre todo de oportunidades para la realización individual y colectiva.

3. Los objetivos específicos del desarrollo regional

En torno a este amplio marco de propósitos dirigidos a disminuir las disparidades regionales y sus efectos en el plano social surge una extensa gama de objetivos específicos, que dan contenido concreto y orientación a las políticas y estrategias operativas. Algunos de ellos se sintetizan a continuación.

a] *La integración nacional*. Este objetivo constituye simultáneamente un *fin* y un *medio* fundamental del desarrollo regional. Consiste en una integración dinámica de los diferentes espacios socioeconómicos a la vida nacional a base de cuatro condiciones principales: i] desarrollo socioeconómico creciente y autosostenido; ii] contribución regional efectiva al desarrollo del país en su conjunto; iii] adecuada vinculación cultural, psicológica y física con el resto de la nación; y iv] adecuada participación local y regional en todas las decisiones nacionales, particularmente aquellas que afectan la vida y los intereses regionales.

Para tales fines las políticas de desarrollo regional deben contar con los objetivos instrumentales correspondientes para asegurar una integración dinámica.

En el *campo político*, algunos de éstos podrían ser los siguientes:

²⁴ Véase por ejemplo: Karl Marx, *El capital*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956; F. Perroux, *L'économie du xx^e siècle*, PUF, París, 1961; F. Perroux, *Coexistence pacifique*, tomo II: *Pôle de développement ou Nation*, PUF, 1958; Albert Hirschman, *The strategy of economic development*, Yale University Press, 1958; Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962; John Friedmann, *Cities in social transformation*, Comparative Studies in Society and History, 1961; J. G. M. Hilhorst, *Una teoría del desarrollo regional*, cap. II: Curso de planificación regional del desarrollo, CEPAL-ILPES-CLACSO, Santiago, 1970, Doc. B/1; y *Regional planning, a systems approach*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1971.

i] generación de una amplia conciencia nacional en torno a la superación de las disparidades regionales; ii] adecuado grado de descentralización administrativa; iii] creación y fortalecimiento de un organismo promotor y planificador del desarrollo regional y local; iv] adecuada representación regional en el poder público nacional; v] incremento sistemático del papel y el *status* de las regiones.

En el *campo económico* podrían mencionarse: i] las condiciones favorables de intercambio económico interregional a fin de garantizar un desarrollo local autosostenido; ii] integración y complementación económica interregional para armonizar los diversos intereses y las aptitudes regionales; iii] atracción de recursos de inversión de origen extrarregional; iv] incentivos a la producción regional.

En el *campo físico* es indispensable incluir simultáneamente: i] la infraestructura vial intrarregional; ii] la infraestructura vial para comunicar las diversas regiones entre sí; iii] la infraestructura vial y de transporte necesaria para el acceso a los mercados internacionales, cuando se cuenta en las regiones con producción exportable.

En el *campo cultural* podrían mencionarse: i] la valorización y el fortalecimiento de las diferentes culturas regionales; y ii] la divulgación y el intercambio cultural interregional.

b] *El desarrollo de las economías regionales y la incorporación de la respectiva población.* Este objetivo persigue la incorporación de los recursos humanos, económicos y naturales de cada región en procesos productivos cada vez más eficientes y de directo beneficio social. Algunos de sus principales instrumentos podrían ser: i] incorporación de la producción regional en los planes nacionales de producción, consumo y exportación para asegurarle mercados; ii] construcción subsidiada de la infraestructura económica básica (energía, transporte, etc.); iii] traslación sistemática de recursos de inversión hacia las regiones y los correspondientes estímulos y garantías para los inversionistas; iv] desarrollo de recursos humanos locales; v] planificación económica y social a nivel regional; vi] asistencia técnica para la prospección de los recursos naturales en las respectivas regiones; vii] incorporación de la población a la producción mediante políticas y tecnologías productivas generadoras de empleo y una estructura de bienes y servicios producidos que responda a las necesidades y al poder de compra de todos los sectores de la población local; viii] sistema de distribución del ingreso que asegure la progresiva expansión de los mercados y signifique una participación justa en los beneficios del esfuerzo productivo. Esto último es muy importante desde el punto de vista estrictamente económico para asegurar la estabilidad de la población local; ix] ampliación adecuada de la base tributaria intrarregional; x] dinamización de las estructuras de tenencia y uso de los recursos productivos —tierra rural y urbana, crédito, asistencia técnica, etc.— a fin de que éstos se incorporen plenamente a la economía. Sin una acción adecuada en este plano la necesaria expansión económica puede verse frustrada, especialmente en las regiones más periféricas; y xi] estrategias de producción e industrialización que aseguren una alta

participación de las materias primas y el trabajo local, como las de tipo agroindustrial y de combinación manufacturera artesanal e industrial.

c] *La ocupación y el acondicionamiento del espacio.* Este objetivo exige tres tipos de acciones principales: i] las relativas al proceso y a las formas de ocupación del territorio, que implica políticas de asentamiento y estabilización de la población y orientación de las migraciones; ii] el acondicionamiento del espacio que se relaciona principalmente con la organización del desarrollo urbano, la protección de la naturaleza y el equilibrio ecológico, y la seguridad del medio ambiente humano; y iii] las políticas de expansión del espacio socioeconómico interno destinadas a la ocupación más intensa de las áreas con baja densidad demográfica, la colonización de tierras marginadas y la creación y el desarrollo de zonas fronterizas socioeconómicas destinadas a servir de base a programas de integración fronteriza multinacional.

d] *La elevación sistemática de los niveles de vida y de condición social.* Este objetivo —como ya expresamos— constituye la razón fundamental de los esfuerzos de aceleración del desarrollo. En el marco de las políticas de desarrollo regional adquiere la mayor importancia, puesto que es precisamente en las regiones periféricas donde los niveles de vida y la condición social son más bajos. En general se trata de cuatro grandes objetivos: i] el progresivo mejoramiento de las condiciones de bienestar a través de adecuados niveles de nutrición, salud, servicios sanitarios, vivienda y servicios conexos, servicios comunitarios, de recreación y otros; ii] el establecimiento de un adecuado sistema de seguridad social que garantice dichos niveles a quienes por invalidez, vejez o por degradación no puedan adquirirlos por sus propios medios; iii] elevación permanente de la condición social mediante el acceso garantizado a la educación y a la capacitación profesional y facilidades reales de ascenso social; y iv] defensa de la sociedad contra los ofensores de la vida, el honor personal, la moral pública y la economía familiar.

e] *Capacitación y movilización local para el desarrollo.* El éxito de las políticas de este tipo en países subdesarrollados depende fundamentalmente de la capacidad de la población para responder a los desafíos del desarrollo con *motivación, organización y eficiencia.* Se trata de aquel conjunto de factores que Ziolkowski llama “infraestructura social para el desarrollo”.²⁵ Ello es válido tanto en el caso de los objetivos nacionales como en el de los intrarregionales. En este último, el punto de partida parece ser la consolidación de la población y el surgimiento de una verdadera “comunidad” regional y local. El grado y la eficiencia de la *participación* de la población dependen en gran parte del grado de cohesión, del liderazgo y de la motivación de dicha comunidad. Un papel muy importante desempeñan en este plano el conjunto de *símbolos y ritos* regionales de cohesión y la imagen motivacional de la sociedad regional

²⁵ Véase Janusz A. Ziolkowski, *Problemas metodológicos en la sociología del desarrollo regional*, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Doc. B/7, Naciones Unidas, CEPAL/PES, Santiago, 1970.

futura en procura de la cual se inspiran buena parte de los actos de participación popular.

En busca de tales factores las políticas de desarrollo regional deben incluir medidas instrumentales dirigidas a la población tendientes a: i] la generación de nuevos *valores, actitudes y motivaciones* favorables a la aceleración del desarrollo que conduzcan al surgimiento de una especie de "hombre nuevo" y de "comunidad regional" o comunidad local; ii] la generación y el constante fortalecimiento de los diferentes órganos funcionales y representativos en los principales frentes de la actividad social, económica, política y cultural, a fin de contar con el liderazgo y los mecanismos de ejecución necesarios para la activa participación social; y iii] los estímulos y la orientación para que dichos órganos se pongan en acción reivindicatoria y constructiva en torno a objetivos concretos particularmente en frentes tales como el político, el de la producción, el consumo, los servicios sociales y el comunitario.

f] *Realización de la persona humana y salvaguardia de su dignidad.* Como remate de los esfuerzos de elevación del nivel de vida y condición social —y en el marco general de la política social—, las políticas de desarrollo regional también deben llevar a las regiones periféricas las posibilidades para la realización individual y colectiva y la defensa de los derechos humanos. Es bien sabido que precisamente en estas regiones la frustración individual, las condiciones de vida infrahumanas, la falta de oportunidades de éxito y realización individual y las deficiencias de la justicia son más dramáticas. Tales objetivos se podrían perseguir con medidas instrumentales tales como: i] descentralización de las oportunidades de trabajo y de éxito personal; ii] promoción prioritaria a los individuos y sectores más rezagados; iii] organización y agilización de los servicios de justicia y de todos aquellos que garantizan las libertades individuales y protegen a la comunidad.

SEGUNDA PARTE

Los debates



INFORMES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

En el Grupo de Trabajo I, que trató sobre los polos de desarrollo, actuaron como presidente Antoni R. Kuklinski y como relator Sergio Boisier. En el Grupo de Trabajo II, que trató sobre los problemas del desarrollo urbano y rural con relación a la planificación regional, actuaron como presidente Louis Lefeber y como relator Sergio Domicelj.

GRUPO I: LOS POLOS DE DESARROLLO

El presente informe se divide en tres partes: en la primera, de carácter introductorio, se destaca lo esencial de la discusión entre los miembros del Grupo; la segunda constituye una síntesis del debate sostenido en el Grupo a lo largo de las distintas sesiones de trabajo; la tercera está conformada por once comentarios individuales sobre un conjunto de temas planteados a manera de motivación, y que fueron los siguientes:

- Desarrollo, relaciones sociales y polarización;
- La perspectiva social e histórica en la evaluación de la teoría de los polos;
- El contenido ideológico de la teoría de la polarización;
- La teoría de los polos como instrumento de los sistemas de planificación en América Latina;
- La teoría de los polos en relación con la política de inversión en América Latina;
- La teoría de los polos como instrumento de reestructuración de los sistemas urbanos en América Latina;
- Aspectos intersectoriales, industrialización y urbanización en el marco de la teoría de los polos;
- Diferenciación de los países de América Latina con relación a la teoría de los polos;
- Bienestar social y problemas de empleo en los centros urbanos, con referencia a las inversiones en polos de crecimiento.

A. INTRODUCCIÓN

El principal tema que orientó las discusiones del Grupo I se puede resumir en una pregunta específica: ¿es posible y eficiente aplicar en América Latina una estrategia de desarrollo polarizado basada en los princi-

pios generales de la teoría de la polarización, dentro del marco más general de una política nacional de desarrollo regional?

La respuesta que se desprende tanto de los documentos presentados al Seminario como del debate es *condicionalmente positiva*.

Cabe preguntar en seguida cuáles son los cambios que sería preciso hacer dentro de los elementos condicionantes para que el uso de un instrumento como lo es una estrategia de desarrollo polarizado derive en un verdadero proceso de modernización económica y social. La respuesta a esta nueva pregunta fue ubicada por los participantes en dos planos diferentes y yuxtapuestos, uno externo a la teoría y otro interno. En otras palabras, sugirieron que no sólo se trata de la adaptación de un cuerpo de hipótesis y relaciones científicas a ciertas condiciones del medio latinoamericano, sino que también los propios parámetros no económicos del modo de desarrollo latinoamericano deben volver a formularse para superar los problemas del atraso económico y social. De este modo, la cuestión del uso de una concepción de desarrollo polarizado se situó en el marco más amplio de las transformaciones sociopolíticas del continente.

No obstante, la discusión permitió aclarar que la modificación de los parámetros políticos no es condición suficiente para garantizar una supuesta traslación de la teoría y de una estrategia de desarrollo polarizado a los países latinoamericanos. Se estimó al respecto que, si se opera con los principios básicos y generales que proporciona la teoría, es necesario avanzar en su actualización para adecuarla no ya al modelo político, sino a las condiciones geográficas y económicas de países con un muy escaso grado de integración interna. Así, se argumentó que en economías desarrolladas la estrategia de desarrollo polarizado se ubicaba en un marco en que destacaban los elementos "crecimiento" e "integración funcional", en tanto que en economías en desarrollo, los principales procesos que se desencadenarían mediante la polarización eran los de "difusión" e "integración espacial".

B. RESUMEN DE LOS DEBATES

1. Como sucede a menudo en este tipo de reuniones, desde la partida surgió un problema de semántica con relación a las diversas denominaciones utilizadas en la literatura para referirse a las ideas de "polo" y "polarización". Los participantes acordaron usar el concepto de "polo" sólo en un marco *funcional*, no espacial, y aplicar el concepto de "centro" al punto geográfico (centro urbano) en el cual se localiza el polo funcional. Ambos conceptos pueden referirse a procesos de "crecimiento" y a procesos de "desarrollo".

2. La discusión se centró en dos puntos principales: i) los matices ideológicos, políticos, sociales e institucionales de la teoría del desarrollo polarizado y, ii) las implicaciones técnicas de la teoría, particularmente

cuando se la considera como un instrumento de modernización sectorial-espacial en economías en desarrollo.

3. Con relación al primer punto se analizó inicialmente el desarrollo puramente histórico del pensamiento sobre polarización, estableciéndose que la primera experiencia práctica se podía identificar con la instalación del complejo siderúrgico de los Urales en el decenio de 1930. Se señaló que el aporte individual más importante y coherente a la teoría del desarrollo polarizado ha sido el de François Perroux, aunque no debiera considerarse la teoría, en su estado actual, como un producto exclusivo del pensamiento de este investigador. Más aún, se reconoció que coexisten diversas interpretaciones de la teoría, algunas bastante alejadas de las ideas originales de Perroux.

4. Uno de los puntos más debatidos se refirió al contenido ideológico de la teoría del desarrollo polarizado en su formulación perrouxiana. Varios participantes señalaron que el intento de aplicar estrategias derivadas de la teoría clásica de la polarización a las economías en desarrollo podría configurar una forma de *integración dependiente* de los países periféricos a los países centrales. Se indicó que tal proceso correspondía a un fenómeno intrínseco del desarrollo del capitalismo internacional, caracterizado, desde este punto de vista, por el mecanismo de dominación, especialmente por la acción de las empresas multinacionales.

Se estableció, sin embargo, que tal fenómeno no podía considerarse como un resultado ineludible en el uso de una estrategia de polarización. Por el contrario, la presencia de empresas multinacionales no constituye un requisito necesario o suficiente para el diseño de una estrategia de esta especie. Por otro lado, el cambio de los parámetros políticos, al quebrar una situación de dependencia, hace posible la aplicación de estrategias de desarrollo polarizado en condiciones verdaderamente eficientes. Al respecto se mencionaron varios ejemplos de países europeos y latinoamericanos. En todo caso se confirmó que la teoría del desarrollo polarizado, en la cual se basa una estrategia correspondiente, contiene elementos valiosos y positivos para los intereses de los países en desarrollo.

5. A continuación se discutió la validez de los intentos de aplicación de estrategias de desarrollo polarizado en América Latina. Dos puntos principales se establecieron en relación con tal problema. Primero, la aplicación puramente mecanicista de una estrategia derivada de la concepción clásica (o europea) de la teoría del desarrollo polarizado está condenada al fracaso, por ser las condiciones objetivas de América Latina completamente distintas de las que prevalecen en las economías industrializadas en que tuvo su origen la teoría. De aquí se dedujo la necesidad de un replanteamiento esencialmente latinoamericano.

Segundo, se puso en evidencia la gran disparidad de las condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas que imperan en América Latina, debido a lo cual, y una vez definida una interpretación más adecuada de la teoría, sólo los aspectos esenciales y generales de dicha interpretación se podrían trasladar al subcontinente latinoamericano.

6. En la búsqueda de esta interpretación adecuada a la realidad lati-

noamericana se señalaron algunas debilidades de la teoría clásica, particularmente las siguientes: a) la debilidad con relación al contenido *social* de la teoría y de las estrategias; b) la debilidad con relación a los mecanismos de *transmisión* centro-periferia, y c) la debilidad en el sistema y en los mecanismos de *aplicación* de las estrategias.

7. Al estudiarse el segundo gran tema de discusión, las implicaciones técnicas de la teoría, se analizaron distintos aspectos del problema espacial; se dedujo que la teoría del desarrollo polarizado podría utilizarse para ayudar a resolver toda gama de problemas específicos. Se indicó que, modificadas las variables políticas, el esfuerzo de reconstrucción de la teoría debería centrarse en su contenido técnico.

8. En el Seminario se presentaron elementos que pueden considerarse como aportaciones promisorias en esta tarea. Se reconoció en particular que, en un plano técnico, el principal obstáculo para alcanzar un resultado efectivo con una estrategia de desarrollo polarizado consiste en la incapacidad de los "centros" para incluir en su sistema espacial los beneficios del proceso de polarización. A partir de esta tesis se plantea la necesidad de interpretar el concepto clásico de polo como referido a un "área" y no a un "punto". El área en la cual se manifiesta el proceso planeado de polarización se somete a un determinado *sistema* de centros urbanos (centros de crecimiento y centros de apoyo). Este planteamiento conduce a considerar integral y simultáneamente los procesos de industrialización, urbanización y polarización, a través de una estrategia de modernización sectorial y espacial.

9. Siempre dentro del plano técnico, se discutió la posibilidad de utilizar la teoría y las estrategias de desarrollo polarizado como instrumento de los sistemas de planeamiento en América Latina. Se distinguieron dos aspectos: a) el papel de una estrategia de desarrollo polarizado como elemento integrador de los aspectos globales, sectoriales y espaciales de un plan de desarrollo nacional o subnacional, dada la evidencia empírica, que muestra el escaso grado de integración de estos tres enfoques en la mayoría de los planes hechos en América Latina; b) el papel de una estrategia de desarrollo como variable instrumental que permitiese orientar el curso de la transformación de la situación actual a la imagen-objetivo. Se señaló que, en ambos aspectos, la estrategia de desarrollo polarizado podría significar una contribución positiva.

10. También se propuso la utilización de una estrategia de desarrollo polarizado para reacondicionar los diferentes sistemas urbanos en América Latina, cuyo deficiente funcionamiento se puso en evidencia.

Respecto de este problema se señaló la necesidad de pensar a largo plazo en la construcción de nuevas ciudades como elementos para redistribuir la población y alcanzar una mayor integración nacional. Sin embargo, se estimó que una estrategia de desarrollo polarizado, particularmente cuando se la interpreta como un fenómeno de "área", tendría mayores posibilidades de influir en la modificación de las actuales redes urbanas que en la definición y construcción de nuevas ciudades, en especial si se las pretende ubicar fuera de la malla urbana existente.

11. Se discutió también el contenido y las perspectivas que ofrece una estrategia de desarrollo polarizado con relación a los mecanismos de inversión pública y privada prevaeciente en América Latina y a las políticas referentes a la mano de obra y al bienestar social. Se indicó que una estrategia de polarización podría constituir un criterio —entre otros— para la asignación territorial del excedente económico puesto en manos del Estado, en la medida en que hubiese perfecta congruencia entre los planteamientos políticos y económicos de la estrategia global y la estrategia de desarrollo regional.

En cuanto al segundo punto, se subrayó la necesidad de superar los problemas de baja absorción de empleo industrial en las estrategias usuales de polarización, y de prestar mayor atención a la posibilidad de utilizar tecnologías intensivas en mano de obra y de establecer un conjunto amplio de empresas industriales de tamaño variado que permitiesen mayor ocupación de la mano de obra. También se destacó la importancia de las inversiones urbanas dentro de una estrategia de polarización como mecanismo para garantizar la adecuación entre el desarrollo industrial, el desarrollo social y el desarrollo urbano.

C. APORTACIONES INDIVIDUALES

1. *Desarrollo, relaciones sociales y polarización*

El modelo de desarrollo vigente en América Latina se encuentra inscrito dentro del modo capitalista de producción. En tal sentido, en cada sistema económico-social nacional las clases dominantes determinan el proceso de apropiación y acumulación del excedente social generado.

Sin embargo, tales relaciones sociales de producción no tienen lugar en un sistema capitalista autónomo. A diferencia de la similar experiencia en los países altamente industrializados de Occidente, el modelo capitalista vigente reconoce una fuerte dependencia de grupos económicos instalados en el seno de las naciones dominantes. O sea que el control del excedente social es ejercido por una alianza en la cúspide del sistema productivo de sectores dominantes internos y externos al sistema nacional dependiente.

Estos grupos actúan a través de unidades de producción de creciente poder económico y gran capacidad de absorción de los mercados. El fenómeno es desigual en las diferentes estructuras productoras; afecta, en lo fundamental, a las ramas de bienes de producción o intermedios que requieren complejas tecnologías, exigen grandes montos iniciales de inversión y comprenden los sectores básicos de la actividad económica.

Hay una vinculación directa de este modelo de acción, que se deriva de la actual conformación económico-social en América Latina, con el fenómeno espacial. Ésta es una consecuencia de las decisiones de las unidades productivas más dinámicas del proceso, o sea las que poseen

una gran proporción de inversión y tecnología extranjera y que operan en forma aislada o aliada a sectores de las burguesías locales. Esas unidades se desenvuelven en forma tal que llegan a controlar parcial o totalmente los correspondientes mercados.

El proceso contemporáneo de aglomeración o división se debe estudiar teniendo en cuenta las relaciones sociales de producción y del papel que se asignan a sí mismas las empresas monopólicas u oligopólicas. Las posibilidades de utilizar adecuadamente las herramientas incluidas en las teorías de polarización se deberán someter a una evaluación previa de sus efectos previsibles, dados los fenómenos de la realidad económico-social que se manifiestan en cada subsistema nacional dentro del sistema latinoamericano.

Es posible pensar en éxitos parciales o totales, si a la manipulación de la herramienta de ajuste espacial se le agrega la correspondiente manipulación y control de los sistemas económicos que los afectan. En la actual coyuntura, las posibilidades de éxito, como muestra la experiencia, parecen reducidas. [A. ROFMAN]

En la medida en que avanzamos en el conocimiento de los problemas y las aspiraciones relativas al desarrollo en América Latina, se afianza la convicción de que los problemas están íntimamente ligados al complejo conjunto de estructuras económicas y culturales, instituciones y fuerzas y procesos sociales que caracterizan a nuestras sociedades nacionales. En efecto, al lado de los problemas del crecimiento y de la eficiencia del aparato productivo, hay otros factores importantes que directa o indirectamente influyen en la configuración de las condiciones generales de subdesarrollo y que definen en gran medida las posibilidades de éxito o fracaso de las políticas o estrategias destinadas a superarlas. Tal sucede, por ejemplo, con las estructuras de distribución y redistribución del ingreso, de acceso al uso y técnicas de los factores productivos y a las oportunidades de éxito y con la correlación entre las fuerzas políticas y sociales y el poder de regateo en el plano internacional.

En este amplio marco conceptual, los factores espaciales juegan también un papel de señalada importancia. Las estructuras de la distribución territorial de los esfuerzos y beneficios del desarrollo, de localización de las inversiones, las formas de ocupación del territorio y de expansión del espacio socioeconómico constituyen, entre otros, factores claves por cuanto ellos definen en gran medida las formas y procesos a través de los cuales se incorpora o se margina a la población y determinan las modalidades y calidades de los asentamientos y del medio ambiente humano.

Así, los recursos y procesos productivos y las fuerzas sociales se combinan institucional y funcionalmente en espacios socioeconómicos y se crean condiciones y dinámicas en las cuales los factores económicos, políticos, sociales y espaciales son interdependientes. Al mismo tiempo, los diferentes espacios se combinan y relacionan entre sí de acuerdo con la correlación de fuerzas existentes entre ellos, completándose así un cuadro general en el que las variables económicas, sociales, políticas y espa-

ciales se integran en procesos más o menos unitarios. En este amplio y complejo universo de valores, fuerzas, relaciones y ambientes arraiga el proceso de desarrollo, con todos los problemas inherentes a la planificación regional y urbana. [R. UTRIA]

2. *La perspectiva social e histórica en la evaluación de la teoría de los polos*

Los polos de desarrollo existentes surgieron en circunstancias económicas y sociales diferentes de las actuales, por lo que debemos tomar precauciones antes de establecer nuevos polos en la misma forma que en el pasado. Hay que tener en cuenta especialmente los cambios en las siguientes condiciones económicas y sociales:

- las empresas industriales muestran una tendencia cada vez más acentuada hacia las economías de gran escala;
- es cada vez menor la importancia de todo tipo de industrias orientadas espacialmente, mientras que la tendencia hacia las industrias no arraigadas en un punto fijo necesario es mayor;
- también crece la tendencia al establecimiento de economías externas móviles mediante las inversiones en el aparato administrativo (sistema de transporte y comunicación, mayor movilidad de los funcionarios mejor preparados).

Estos factores combinados hicieron que una cantidad cada vez mayor de bienes en una economía fueran nacionales y no regionales, lo cual lleva a considerar que los efectos de encadenamiento tienden a difundirse por toda la economía, y no a concentrarse espacialmente. Estos aspectos restan importancia a los sectores industriales de los polos de desarrollo existentes.

Sin embargo, hay otras dos tendencias cuyos efectos se orientan en otras direcciones:

- una tendencia creciente hacia los contactos directos en las actividades de alto nivel (investigación, administración ejecutiva, etc.); las actividades se presentan asociadas a los contactos personales;
- la sobrestimación, por parte de quienes manejan las empresas, de los efectos productivos que ejercen las economías de aglomeración.

Estos dos factores fortalecen las bases de cada uno de los polos de crecimiento existentes y fomentan su sostenimiento a través de varios factores económicos que tuvieron peso a la hora de establecer los polos, pero que ahora carecen de la misma importancia.

En vista de este conjunto de condiciones económicas y sociales y de sus tendencias en el pasado y en el presente, parece indicado concluir que los factores económicos y sociales no permiten la aplicación de una política de polos de crecimiento basada exclusivamente en la realización de

actividades industriales. Tal política estaría destinada al fracaso en las condiciones socioeconómicas presentes.

Al describir algunas de las condiciones para una política de polos de crecimiento, conviene subrayar los siguientes aspectos:

- la composición de las actividades de un polo de crecimiento deben ser mucho más complejas e incluir actividades terciarias;
- los esfuerzos de la política deben sustituir algunos de los efectos que en el pasado atraían nuevas actividades a un polo en desarrollo;
- esto significa que el umbral de los efectos de atracción de un polo de crecimiento tendrá que ser bastante elevado, y que sólo los polos relativamente grandes pueden tener éxito;
- el tiempo necesario para establecer un polo, el monto del capital por invertir, la observación política continua y las intervenciones políticas permanentes, necesarias en varios terrenos, llevan a la conclusión de que una política de polos de desarrollo elaborada en estas condiciones económicas diferentes requiere un complejo y poderoso aparato de planificación. [G. ESTERS]

3. *El contenido ideológico de la teoría de la polarización*

Al hablar de polos de desarrollo cabe distinguir entre dos enfoques, uno ideológico y otro técnico.

a) *Enfoque ideológico.* Al interpretarse una idea debe buscarse su origen en su marco más amplio para descubrir no sólo la individualidad del autor, sino también su ambiente político, social y económico. Esta actitud aparece muy clara en el trabajo de J. L. Coraggio y en las discusiones derivadas de él. Se presentaron conclusiones de muy amplio alcance, en el sentido de que la idea de los polos de desarrollo toma parte en la justificación ideológica general de la dependencia de los países latinoamericanos con respecto a las poderosas entidades que toman las decisiones en el mundo capitalista.

Esta interpretación constituye una contribución original e interesante a la discusión sobre los polos de desarrollo, si bien haría falta llevarla a un marco todavía más amplio.

Los planificadores regionales de todo el mundo mantienen una de estas tres actitudes:

- i) la planificación regional es una actividad autónoma, es decir, es posible planificar una región con mayor o menor independencia del mundo que la rodea. Esta actitud corresponde a la tradicional planificación física;
- ii) la planificación regional se debe ver en un amplio marco nacional, y aquí podemos mencionar a Louis Lefebvre;
- iii) la planificación regional funciona en un sistema de interdependencias globales. Esto puede ser correcto desde un punto de vista metodológico, pero desde el ángulo operativo llevaría a la conclu-

sión de que no existen problemas internos en la planificación regional y de que todo en este terreno depende de factores externos a la región.

Considero fatalista esta última actitud; prácticamente significa que debemos esperar a que los problemas globales estén resueltos, ya que su solución lo será automáticamente de todos los problemas regionales.

Creo que nosotros, los planificadores regionales, debemos recordar que alguien puede decirnos: *Medice, cura te ipsum* (médico, trata de curarte a ti mismo), es decir, que respondamos a la pregunta de qué puede hacerse para mejorar la planificación regional en las condiciones actuales.

b] *Enfoque técnico*. De allí pasamos a la segunda interpretación —la técnica— de la idea de los polos de desarrollo. Creo que esta interpretación es semiindependiente. En efecto, podemos y aun deberíamos dejar por un momento de lado la motivación ideológica de François Perroux para descubrir que en condiciones ideológicamente muy diferentes se elaboraron enfoques técnicamente parecidos. Como ejemplo cabe citar la teoría de los complejos industriales llevada a cabo en la Unión Soviética; y no es ejemplo único. Recordemos la discusión sobre el origen del análisis del producto e insumo entre Leontief y Kantorowicz. La técnica del insumo-producto se usa ahora como instrumento universal de planificación en ambientes muy diferentes del original. Probablemente ocurra algo parecido con la teoría de los polos.

¿Qué clase de problemas técnicos se presentan aquí? La antigua teoría de la localización iba destinada a las empresas particulares. El nuevo enfoque de la polarización, de los complejos industriales, de los “paquetes” de actividades sociales y económicas, significa una innovación en la planificación. El problema que se plantea es: ¿qué dimensiones deben tener esos “paquetes” o conglomerados de actividades? ¿En qué deberían consistir?

En suma, se trata de discutir cómo es posible mejorar las dimensiones espaciales del aparato planificador mediante un método agregativo; lo mismo da que hablemos de polos de desarrollo, complejos industriales o “paquetes” de actividades económicas y sociales. [A. KUKLINSKI]

4. *La teoría de los polos en relación con la política de inversión en América Latina*

Es algo bien sabido que la acción del hombre sobre el espacio que habita es el resultado de su evolución histórica. Así, en los países latinoamericanos la infraestructura urbana y de transporte se fue acomodando al modelo de crecimiento primario-exportador característico de sus economías. Las ciudades se formaron y desarrollaron como puntos de vinculación con el exterior y las redes de transportes acceden a esos puntos para facilitar la conexión del “hinterland” con los mercados externos. Sobre esa estructura espacial se asientan políticas de desarrollo que pre-

tenden sustituir el modelo primario-exportador por otro donde adquieren importancia la industrialización sustitutiva, las exportaciones de productos no tradicionales, en especial las manufacturas, etc.

Se genera así un problema de inadecuación de la estructura espacial del país con los postulados básicos de la política de desarrollo y otros desequilibrios conocidos que permiten que amplias zonas permanezcan rezagadas.

Esta inadecuación se agudiza en la medida en que las industrias nuevas y en general las actividades propias de esta política de desarrollo se van asentando sobre la antigua estructura espacial, aumentando los desequilibrios mencionados, robusteciendo el poder relativo de las áreas de concentración y, en último término, incrementando los costos de funcionamiento del sistema económico.

Si se parte de una concepción de la planificación que vaya más allá de la mera formulación de planes y se la considera como un proceso que tiende a dar mayor racionalidad a la política general de desarrollo, es fácil advertir que en lo que respecta a inversiones y gastos públicos, dicho proceso se ve sometido a fuertes presiones. Interesa destacar aquí las que se generan en las áreas de concentración para una mejor dotación de infraestructura (equipamiento) y de servicios básicos, en general insuficientes, pero que acentúan los desequilibrios ya existentes. La intensidad de la demanda de esas áreas y las presiones de tipo político y social pueden, en la práctica, hacer que el proceso de planificación se constituya en un factor más de desequilibrio aunque los planes postulen lo contrario.

Una forma en que el proceso de planificación y, por lo tanto, las pautas de asignación de recursos que lo inspiran puede reaccionar ante esa tendencia es tener una clara idea de la estrategia de reestructuración del espacio y una política de creación de polos que coadyuve a la política de desarrollo. Ésta es una condición necesaria para orientar las decisiones concretas de asignación de recursos a fin de que no se siga nuevamente la "línea de menor resistencia" trazada por la evolución histórica tradicional.

Otra condición es poner en evidencia el instrumento del gasto público en una política de desarrollo regional. Generalmente, en la experiencia latinoamericana el gasto público, es decir, la asignación de recursos para inversión pública y para los servicios económicos y sociales básicos a cargo del Estado, se determina en función de requerimientos sectoriales, y las diferentes regiones pugnan por un aumento de dicho gasto localizado en sus áreas. Pero el problema tiene otras facetas. La creación de infraestructura y de economías externas en una región, que es una típica función del gasto público, es capaz de otorgar un carácter definido al desarrollo de la misma. No sólo el monto del gasto público, sino la composición del mismo, adquieren una importancia sustantiva en la conformación de una región, en la creación de un polo y en el tipo de vinculaciones que mantenga con el resto del país.

Este aspecto no ha recibido suficiente consideración explícita en los

planteamientos de planificación regional. En efecto, en lo que se refiere al gasto público es donde se puede observar una mayor autonomía de decisiones por parte del Estado y un menor acondicionamiento relativo a los intereses predominantes que tienden a reforzar las áreas ya privilegiadas. [R. CIBOTTI Y B. HOPENHAYN]

La idea de una concentración económica —sectorial, temporal y geográfica— en la forma de polos de desarrollo supone un aprovechamiento intensivo de las ventajas de la aglomeración, no sólo en su sentido físico, representado por diferenciales de costos de transporte, sino también en términos de ventajas económicas derivadas del tamaño de las plantas, del financiamiento y de la concentración del mercado. Implícita en este tipo particular de concentración económica está una ventaja de carácter tecnológico que favorecería la expansión económica de un polo determinado, si hay una coincidencia temporal en la concentración sectorial y geográfica.

Estos atributos de un polo de desarrollo, especialmente la concentración de mercado que representa, señalan la tendencia a que alrededor del polo se concentren inversiones en infraestructura, complementarias a las inversiones en la producción de bienes que constituyen su núcleo. Considerando que en tal caso la concentración del mercado ofrece estímulos para la inversión privada y que tiende a catalizar la inversión pública en infraestructura, es evidente que la expansión de un polo de desarrollo distorsiona la política nacional de inversiones —la declarada y la implícita— dando lugar a varias interrogantes, entre las cuales pueden destacarse: a) ¿qué pasa con la distribución intersectorial en la asignación de recursos, durante el período de un plan, por ejemplo?; b) ¿cuáles son las consecuencias finales de la polarización en términos de la distribución del ingreso que, de un modo o de otro, termina por dar las primeras indicaciones sobre un patrón nacional de acumulación de capital y de redistribución de los beneficios del desarrollo?

Para responder a estas dos preguntas es necesario estudiar la expansión de un polo determinado en el marco específico del desarrollo de un país determinado. En todo caso parece correcto suponer que no se puede tratar los problemas económicos consecuentes a la expansión de un polo de desarrollo fuera del marco global de la asignación de recursos en un proceso de desarrollo nacional o sin tener en cuenta la relación entre dicha política y el proceso de distribución del ingreso.

Si se acepta que la expansión de un polo de desarrollo afecta tanto a la inversión privada cuanto a la pública, resulta lógicamente necesario considerar las interdependencias entre estos dos grupos de inversiones, para los propósitos de la propia expansión del polo en cuestión. Esto, en último análisis, afecta a toda la política nacional de inversión para el desarrollo. [F. PEDRÃO]

5. *La teoría de los polos como instrumento de reestructuración de los sistemas urbanos en América Latina*

Aun cuando toda estrategia de desarrollo se da ineludiblemente en un marco espacial, en la mayoría de los planes de desarrollo que se elaboraron en los países latinoamericanos durante los años sesenta los aspectos espaciales se trataron en forma explícita; antes bien, las alusiones al espacio geográfico surgieron a raíz de las estrategias global y sectorial de dichos planes.

Las consecuencias de la aplicación de los planes y políticas se reflejaron en la continuidad de las tendencias a la concentración espacial, tan características del proceso histórico de los países latinoamericanos, por lo que se acentuaron las disparidades regionales en cada uno de estos países y estas disparidades significan un empeoramiento, en términos relativos, de las condiciones de vida de amplios sectores de la población localizada en las regiones periféricas de estos países (*v. gr.* el Nordeste de Brasil, la Sierra peruana y ecuatoriana, etc.).

Para afrontar esta situación surge la necesidad de incorporar implícitamente una estrategia de desarrollo regional en los planes nacionales de desarrollo; ello implica que los diversos instrumentos que conforman el programa de política económica del plan se deberían diseñar con el propósito de lograr en forma integrada y coherente los objetivos globales, sectoriales y espaciales de la imagen del plan. Un programa de política económica con estas características ha sido una de las grandes carencias en la planificación llevada a cabo hasta el presente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Para estructurar un programa de este tipo se puede decir que una *política de creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas* es el instrumento que, en ciertas condiciones, podría impulsar el desarrollo de algunas regiones de la periferia a la par del de la nación en su conjunto, persiguiendo las metas siguientes:

- a] mejorar las condiciones de vida de la población localizada en regiones periféricas mediante una más equitativa distribución geográfica del ingreso, un aumento en la ocupación y un más fácil acceso a bienes y servicios;
- b] incorporar al proceso productivo nacional los recursos inexplorados de las regiones de la periferia, lo cual en el largo plazo puede llevar a incrementar el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto;
- c] sustraer recursos destinados a absorber déficit en las grandes concentraciones para canalizarlo hacia el desarrollo de las regiones de la periferia. Esto requiere simultáneamente una serie de medidas destinadas a controlar la expansión de los centros.

Una política favorable a la creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas, integrada en la política nacional de desarrollo, puede atenuar

las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro con la periferia. Para ello es necesario que los instrumentos de política económica del plan repercutan efectivamente en las causas que determinan los flujos interregionales de recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos, lo cual implica la existencia de instrumentos de política económica concebidos en forma global y coherente, que hasta ahora no existe en los países latinoamericanos. Las políticas de desarrollo regional existentes en América Latina (para la Guayana venezolana y el Nordeste de Brasil, por ejemplo) no son políticas de creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas. En cualquier forma, una política de este tipo tendría que enfrentarse a una restricción esencial impuesta por la escasez de recursos de capital, característica de estos países. De esto se deduce que, en la mayoría de los casos, sólo se podrá elaborar y aplicar una política selectiva de creación de polos de desarrollo, acompañada de la consolidación de la red urbana nacional en sus distintos niveles.

Aun así, esta política afectaría los intereses de los grupos y centros dominantes, por lo que se podría encontrar con una creciente oposición que, a fin de cuentas, pondría en entredicho la posibilidad de aplicar una estrategia como la aquí señalada. [C. DE MATOS]

Ante la necesidad de estructurar los sistemas urbanos de América Latina de acuerdo con las políticas de desarrollo nacionales, la teoría de la polarización constituye un instrumento que permite:

- compensar los desequilibrios existentes en sistemas urbanos que lo requieran;
- mediante una política de descentralización de actividades y recursos, reforzar y crear modos en el sistema urbano que permitan jerárquica y funcionalmente que las decisiones sobre el desarrollo de una región se tomen teniendo en cuenta la prestación de servicios y la generación del desarrollo;
- reconstituir y ampliar progresivamente el subsistema urbano de modo de lograr una cobertura que amplíe las áreas respectivas e incorpore la periferia al proceso de desarrollo, disminuyendo las zonas estancadas y de fronteras;
- a partir de un enfoque global del desarrollo de la región, establecer estrategias y prioridades en la asignación de inversiones sectoriales para las áreas y los centros urbanos del subsistema.

La aplicación de la teoría implica la adopción de estrategias y la formulación de políticas de desarrollo en los órdenes económico, social, político-administrativo y físico-espacial que neutralicen los factores que contribuyen a reforzar los desequilibrios existentes y la formación del dualismo estructural que se mantiene e intensifica, impidiendo la propagación del desarrollo y la incorporación de la periferia al proceso de desarrollo. Las políticas respectivas deberán destinarse tanto a las áreas en las cua-

Clasificación de los países de América Latina con relación a la teoría de los polos

<i>Grado de desarrollo industrial</i>	<i>Forma de concentración</i>	<i>Sistema de decisiones</i>		<i>Observaciones</i>		
		<i>Básicamente privado</i>	<i>Básicamente público</i>	<i>Importantes reservas de recursos</i>	<i>Acuerdos de cooperación sub-regional</i>	<i>Empresas importantes Sector público</i>
Avanzado	Monopolar	MÉX ARG I _a		— —		—
	Multipolar	BRA		—		—
Medio	Monopolar	URU VEN		—		—
		I _b	CUB CHI PER II	—	—	—
		COL ECU		— —	— —	— —
	Multipolar					
Bajo	Monopolar	ELS			×	
	Multipolar	RDO PAN		—		
Incipiente	Monopolar	GUA		—	×	
		HON			×	
		COR		—	×	
		BOL			×	
		PAR		—		
		NIC HAI			×	

sos de polarización. Estos indicadores podrían ser, por ejemplo, el grado de concentración de población e ingresos en centros nacionales y regionales de desarrollo, los niveles de participación regional en la formación del PNB, la capacidad de exportación de productos manufacturados y bienes intermedios, el tamaño de las empresas y la localización de sus centros de decisión, el grado de centralismo del sector público y la existencia de empresas nacionales de gran tamaño. Esta información existe en gran parte o podría obtenerse sin dificultades insuperables, pero como no está disponible en estos momentos, se ha tratado de componer un cuadro sobre la base de apreciaciones en gran parte subjetivas. De este cuadro, aquí incluido, resulta la siguiente clasificación provisional para el análisis de los problemas de la polarización.

- I. MÉXICO, ARGENTINA y BRASIL en un primer subgrupo y COLOMBIA y VENEZUELA en un segundo, que se distingue del primero básicamente en la escala del país.
- II. CHILE, PERÚ y ECUADOR, países medios donde la mayor diferencia está en el sistema de decisiones que determina el proceso de industrialización.
- III. EL RESTO DE LOS PAÍSES, cuya característica esencial es la limitación del sistema de polos que se puede prever por la pequeña escala de sus economías. Es posible que estos países sólo puedan generar un solo polo nacional, si no median procesos de integración económica. [E. NEIRA]

8. *Bienestar social y problemas de empleo en los centros urbanos con referencia a las inversiones en polos de crecimiento*

a) *Tesis.* El desarrollo industrial de gran escala en centros de crecimiento produce desequilibrios en los centros urbanos que se traducen en problemas de bienestar, oportunidades de empleo y desarrollo de la mano de obra. Estos problemas merecen atención especial por representar costos sociales de esta estrategia y porque su análisis es necesario para planificar cuidadosamente los gastos que deban hacerse en servicios sociales e infraestructura social.

b) *Relación de esta tesis con la teoría de los polos.* Es evidente que la estrategia de los polos de desarrollo requiere inversiones en los centros urbanos menos preparados para afrontar sus consecuencias sociales que en las ciudades en que se efectuaría normalmente la inversión industrial (aun teniendo en cuenta los útiles procedimientos propuestos por Boisier en su trabajo, como elementos 4 y 5 de la estrategia INDUPOL). También es claro que el poder sectorial de la inversión industrial será mucho mayor que el poder del interés en el concomitante desarrollo social, por lo que se presenta un problema de brecha entre ambos.

c) *El problema.* Entre los desequilibrios que pueden surgir a raíz de inversiones en polos de desarrollo puede mencionarse el caso de Brasilia, donde la mayoría de la población vive en campamentos improvisados alre-

dedor de la ciudad planificada, o el de Sto. Tomé de Guayana, donde se puede observar que sólo una parte de la población ha sido incorporada en la nueva economía.

Estos problemas no son transitorios. Recuérdese Concepción, ciudad que en 25 años no ha podido ajustarse a los cambios impuestos por el complejo del acero. La actividad comercial es débil, faltan servicios profesionales, la universidad carece de apoyo, son frecuentes las tensiones entre la industria y la comunidad, la industria de la construcción está poco desarrollada, son poco numerosas las cuentas de ahorro y préstamo, las relaciones laborales son tensas, y los profesionales de la industria tienden a considerar que su futuro está en Santiago.

d] *Análisis*. A. Dualismo, con problemas del sector tradicional restante. La población que pertenece a esta categoría se halla en condiciones peores que antes debido a su expectativa superior y a la dinámica de la economía (por ejemplo, precios más elevados). Esto requiere:

- 1] Programas para adiestrar a la población en nuevos trabajos, con el objeto de evitar la ocupación de numerosos empleados procedentes de otras ciudades grandes.
- 2] Programas educativos para asimilar a la población a los requerimientos sociales de la nueva economía.
- 3] Inversiones complementarias en industrias tradicionales.
- 4] Protección del sistema comercial tradicional frente a la rápida alza de precios.
- 5] Extensión de la seguridad de empleo y demás beneficios sociales a la comunidad tradicional.

En algunos casos resulta sumamente difícil llevar a la práctica estas condiciones.

B. Oportunidad social para la población ocupada en las nuevas actividades económicas. Muchas personas tienen que ser traídas de otras ciudades. El éxito a largo plazo de la estrategia depende del cumplimiento de los requerimientos sociales generados por esas actividades. Entre estos requerimientos están:

- a] Desarrollo de mejores oportunidades educativas;
- b] Desarrollo de servicios profesionales (medicina, odontología, jurisprudencia, etc.) para satisfacer las nuevas necesidades;
- c] Fomento de la actividad comercial y de las instituciones sociales;
- d] Estímulo a la industria de la construcción para cubrir la nueva demanda de vivienda, comercio e instituciones.

e] *Conclusiones*. Además del problema de las inversiones normales en la necesaria infraestructura social, la estrategia de los polos de crecimiento tiene que afrontar problemas especiales relativos al dualismo y a la necesidad de oportunidades sociales. El hecho de que estos problemas difícilmente se tendrán en cuenta en la planificación gubernamental de-

bería tomarse como una limitación a la viabilidad de este enfoque. Entre los costos habría que calcular los requerimientos irregulares de inversión implícitos. [R. GAKENHEIMER]

GRUPO II: EL DESARROLLO RURAL-URBANO

A. DESARROLLO RURAL

1. *Conflictos nacionales y regionales*

Los *objetivos* de la planificación regional del desarrollo no se pueden fijar independientemente de los nacionales. En la práctica es difícil atribuir a estos últimos una ponderación relativa, y de todas maneras en el ámbito regional los objetivos se verán afectados por las condiciones pre-*valecientes* en las distintas regiones. Además pueden existir *conflictos* entre los objetivos intrarregionales y entre los intereses nacionales y los regionales. Al resolver los conflictos regionales, las políticas no deberán oponerse a los intereses nacionales.

2. *Ingreso*

Se reconoció que uno de los principales intereses nacionales que tiene importantes repercusiones en la planificación regional es el logro de la *justicia social*, o sea el mejoramiento continuo de la distribución del ingreso. Dado que la redistribución del ingreso por medio de transferencias directas no parece ser factible en la escala deseable debido a la falta de recursos e instituciones adecuadas, los primeros medios para mejorar la distribución del ingreso deben consistir sea en un incremento de la tasa de empleo o, si no existe mano de obra sobrante, en un aumento de la demanda de mano de obra. En este caso, el aumento del ingreso de los trabajadores en sí mismo contribuirá a mejorar la justicia social.

3. *Empleo rural*

El problema del *empleo* o subempleo es particularmente agudo en las zonas rurales subdesarrolladas y en los alrededores de los centros metropolitanos, donde la inmigración del campo contribuye a aumentar la mano de obra subempleada. En caso de mejorarse los niveles de vida en las zonas rurales y en los pequeños centros urbanos, la migración a los centros metropolitanos también irá disminuyendo. Por esta razón es preciso planificar el desarrollo agrícola y agroindustrial, tanto más que una alta

tasa de empleo requiere un aumento correspondiente en la producción de los bienes básicos de consumo, acorde con el aumento del poder de compra de la clase trabajadora.

4. *Transformación rural*

Por otra parte se debe tener en cuenta que los cambios tecnológicos y el aumento de la productividad rural no significan automáticamente una *transformación* que favorezca a las masas rurales y que permita obtener una distribución equilibrada de la población entre las concentraciones urbanas y las zonas rurales. Igualmente, la modernización del sector agrícola contribuye al desempleo rural y, por ende, aumenta aún más las migraciones rural-urbanas.

B. PLANIFICACIÓN REGIONAL

1. *Fundamentos actuales*

La interdependencia entre los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural en los países latinoamericanos no constituyen actualmente un elemento relevante en la planificación regional. Las razones que explican este hecho son:

- a] Ausencia de un *enfoque integrado* y/o unificado. Esto significa que falta una categoría teórica suficientemente amplia que considere a la sociedad como una totalidad y no, como se piensa corrientemente, como segmentos ecológico-demográficos. Esta categoría teórica, a nuestro juicio, es el *modo de producción*, en su condición histórica dominante y/o determinante.
- b] En general, el punto de vista con que se analizan nuestras sociedades latinoamericanas es *dualista-estructural*, y no es capaz de cubrir la totalidad social como un solo conjunto, articulado por procesos específicos tales como la urbanización, la metropolización y la regionalización.
- c] Las peculiaridades urbano-regionales de nuestros países derivan del *desarrollo desigual* y combinado de nuestras sociedades.

2. *Conclusiones y recomendaciones*

La ausencia del esperado nexo entre lo rural y lo urbano aconseja considerar los siguientes hechos:

- a] La revisión urgente y continua de los supuestos y conceptos teóricos de la planificación regional en nuestros países, así como del instrumental analítico pertinente. Dado que la planificación regional es un instrumento perteneciente a las políticas de desarrollo, se

deberá orientar hacia un *enfoque práctico*, además de tener un marco teórico.

- b] *Adecuación de la región* a su condición de instrumento de planificación y, en consecuencia, su aprovechamiento como unidad espacial que dé cohesión orgánica a las vinculaciones ciudad-campo.
- c] Se concibe el *proceso de regionalización*, como instancia de planificación, en un sentido dialéctico, de manera tal que permita su continua modificación. Esto significa que la estructura territorial actual de las sociedades latinoamericanas, por ejemplo, puede o no servir a los objetivos globales de dichas formaciones sociales en un momento determinado. Las acciones pueden implicar la consolidación, transformación, eliminación y/o creación de regiones.
- d] En términos generales, la *planificación integral*, concebida como proceso social, debería incluir las programaciones que, a partir de la estructuración territorial (espacios integrados), vinculara efectivamente los medios ecológico-demográficos diferenciados, como son la ciudad y el campo.

C. OCUPACIÓN DEL TERRITORIO Y DESARROLLO URBANO

1. *Fundamentos actuales*

La realidad socioeconómica latinoamericana presenta grandes concentraciones demográficas y económicas que conducen a la existencia de *notables disparidades* inter e intrarregionales no coherentes con los objetivos de desarrollo perseguidos actualmente por los distintos países (igualdad social, pleno empleo, niveles de vida aceptables e integración espacial de los recursos regionales). Además conducen a grandes *movimientos migratorios* espontáneos que tienden a reforzar el fenómeno de concentración empeorando la situación. A la vez existen amplias *zonas despobladas*, en especial las *fronterizas*, que requieren una acción común de desarrollo de los países limítrofes.

2. *Conclusiones*

Se siente la necesidad de elaborar estrategias y políticas de distribución espacial, demográfica y económica que actúen tanto en el espacio rural y urbano como en el nivel de la integración de estos espacios, y que deberían tener en cuenta:

- a] La distribución territorial de la población, para aprovechar al máximo los recursos existentes; la creación de adecuadas estructuras espaciales y la orientación de los movimientos migratorios espontáneos.
- b] Una distribución racional y equitativa de las inversiones públicas

y privadas, no solamente en los proyectos específicos económicos y sociales, sino también en las infraestructuras básicas que permitan estructurar y dinamizar el espacio.

- c] La satisfacción, jerarquizada en el tiempo y en el espacio, de las necesidades básicas de la población, no solamente individuales y familiares, sino colectivas.

3. Recomendaciones

Por lo tanto, este Seminario formula las *sugerencias prácticas* siguientes, con miras a orientar la formulación de futuros programas de investigación (públicos y privados) y de políticas generales de desarrollo regional:

- a] Estudio de los problemas relacionados con la formulación de los mejores criterios para *distribuir la futura población y las actividades económicas* en todo el territorio dentro del constante y real dilema: *concentración versus* disgregación territorial.
- b] Estudio de las políticas y modalidades más adecuadas y factibles para orientar y controlar las *migraciones* espontáneas.
- c] Dado que la integración regional de consideraciones económicas a más largo plazo y de una visión espacial del desarrollo permite el logro de una visión más realista de las relaciones urbano-rurales, convendrá a veces, tanto en los planteamientos conceptuales como en la fase de programación de los planes regionales, tener en cuenta una potencial subdivisión territorial de la región en "subregiones" urbano-rurales, que consideren asimismo los factores económicos regionales. Dentro de este marco, deberán analizarse las relaciones funcionales entre centros urbanos y áreas rurales con el objeto de formular políticas de desarrollo. Con relación al espacio urbano podrán proponerse, por ejemplo, una estratificación regular o bien una fuerte diferenciación de funciones urbanas.
- d] En vista de la magnitud y el continuo aumento de las tasas de crecimiento urbano en las ciudades capitales, principalmente, y la magnitud de las poblaciones urbanas marginales no integradas, convendrá en general promover el control del crecimiento urbano y la eventual *disminución de las actuales tasas de crecimiento metropolitano* mediante controles del desarrollo, bien positivos (i.e. subsidios) o negativos (restricciones y/o prohibiciones).
- e] Considerando que la creación de *centros nuevos* podrá ser, en una escala regional, un medio importante de lograr el desarrollo y la explotación de áreas rurales no desarrolladas, convendrá considerarlos como un medio potencial de urbanización, y como una oportunidad para promover la necesaria modernización urbana institucional en varios órdenes (administrativos, comerciales, sociales, industriales, fiscales y financieros). Podrán así ser agentes de cambio para nuevas poblaciones y permitir nuevos experimentos en la vida económica de las ciudades. Finalmente, esa creación

- hará posible el mejor control de los flujos migratorios regionales.
- f] Deberá promoverse la integración funcional de las poblaciones urbanas *marginales* con las masas urbanas existentes en el marco regional de los actuales centros urbanos, con la ayuda *in situ* de alternativas de empleo conveniente y accesible a las posibilidades de ocupación y movilidad de la población joven económicamente activa, y con la provisión de servicios sociales en la infraestructura urbana. Estas medidas no deberán perjudicar las crecientes necesidades de la población urbana existente y estable. Convendrá, pues, fomentar una actitud positiva frente a las poblaciones urbanas marginales, para lo cual sirve de guía la nueva denominación peruana de este fenómeno ("pueblos jóvenes") en lugar de los tradicionales nombres con matices negativos (villas miseria, favelas, callampas, etc.).
 - g] Dado el escaso desarrollo de casi todas las áreas rurales, pese a la preponderancia de la explotación de los recursos naturales en las economías latinoamericanas, con la consiguiente necesidad de establecer suficientes centros urbanos de servicios, deberá promoverse dentro de un sistema urbano regional el crecimiento de *centros urbanos intermedios* (50 mil a 500 mil habitantes aproximadamente), que sirvan simultáneamente al desarrollo rural y como polos compensatorios a las grandes metrópolis.
 - h] Dentro de la necesidad de corregir desequilibrios espaciales, económicos y sociales en un dinámico marco rural-urbano, está también la de promover *programas fronterizos de desarrollo*. A menudo, debido a su carácter periférico, las regiones fronterizas no solamente se encuentran poco desarrolladas, sino que también presentan particulares dificultades para la provisión de servicios, infraestructura y demás factores de crecimiento. En consecuencia, el desarrollo de las regiones fronterizas debería prever el uso de los recursos existentes, de acuerdo con los objetivos del desarrollo de cada uno de los países interesados y con la meta final de procurar beneficios tanto para la población regional como para el conjunto de los países interesados. Además, se estima necesario que los países interesados creen instituciones internacionales dotadas de suficientes poderes de decisión política en lo que respecta a la planificación y realización del desarrollo en estas regiones.
 - i] Se tendrá que estudiar la creación de *modelos pragmáticos* nacionales que permitan integrar los principales factores y relaciones dentro de las regiones y entre ellas.

D. DIÁLOGO TÉCNICO-POLÍTICO

El problema de la *transferencia e intercambio de ideas* entre los planificadores y los políticos que toman las decisiones de planificación tiene

particular interés. La experiencia muestra que muchas ideas innovadoras referentes a estrategias de desarrollo y a políticas sociales nacen con mayor frecuencia en los medios políticos que en los técnicos. En estos últimos, la rigidez tecnocrática o la formalidad y las limitaciones inherentes al uso de los modelos de crecimiento podrán significar un escollo para la formulación de vigorosas políticas de desarrollo. Además, los intereses de grupo de los profesionales también podrán representar un obstáculo para la formulación de innovaciones intuitivas por parte de los políticos. Concluimos por ello que puede ser muy significativa la contribución potencial a los planes de desarrollo de innovaciones políticamente motivadas, en lugar de las limitaciones deterministas implícitas en la formalidad de los procesos técnicos de planificación.

Por estas razones, habrá que intentar *integrar y sintetizar el proceso intuitivo de innovación política con las metodologías técnicas* como base para un nuevo enfoque para la planificación y realización del desarrollo. Como un primer paso, sería útil llevar a cabo un estudio cuantitativo de experiencias profesionales con proyectos y programas derivados directamente de la intuición de administradores y políticos en vez de los provenientes de juicios técnicos ortodoxos.

Finalmente, es fundamental que mejoren la naturaleza y la eficiencia del *diálogo y la comunicación* entre políticos y planificadores.

SELECCIÓN DE COMENTARIOS Y DISCUSIONES

En las páginas que siguen aparecen algunas de las intervenciones de los participantes en el Seminario. Dada su extensión, no hubiera sido posible transcribirlas todas, por interesantes que hubieran sido. Debe aclararse que la presente selección se debe principalmente a que no se pudo disponer de una grabación completa de los debates. Tal es la causa, por ejemplo, de la notoria ausencia de comentarios del segundo grupo de trabajo, encargado de discutir los problemas de la planificación del desarrollo rural-urbano. Aun así, los párrafos transcritos ofrecen una imagen fiel del nivel que alcanzaron las discusiones y revelan una profunda preocupación por dilucidar los problemas teóricos fundamentales de la planificación regional, centrados en la teoría de la polarización.

EN TORNO A LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN EUROPA Y EN AMÉRICA LATINA

La política regional, entendida como una tarea que consiste en integrar y realizar los objetivos y las medidas de políticas de desarrollo armonizadas entre sí y destinadas a una región geográfica definida, constituye aún una disciplina nueva de las ciencias sociales. Sin embargo, es indiscutible que tanto en los países industriales como en los países en desarrollo se han emprendido considerables esfuerzos en los últimos veinte años para reconocer y definir las desigualdades en el desarrollo regional y comenzar a encontrarles solución.

No es difícil citar algunas causas de esas desigualdades. Para algunos países industrializados, como los de Europa occidental, la explicación está al alcance de la mano. En las condiciones generales de una ocupación plena coyuntural en el período de posguerra, sólo era posible alcanzar mayores aumentos de productividad si se encontraban vías más rápidas para una distribución más equilibrada de los factores de producción en regiones geográficas dadas y si se hacía más ágil la movilidad espacial. En cambio, en algunos países en desarrollo parece que el impulso a la planificación regional deriva de la decepción frente a los resultados de una filosofía económica de *laissez-faire* dentro de un sistema de mercado capitalista.

Con la enorme diversidad de la estructura espacial y de sus problemas, tanto en América Latina como en Europa había que cumplir con una condición antes de que se pudiera empezar con una política de equilibrio geográfico de planificación previa y de coordinación: descubrir la idea de la limitación, la conservación y el uso racional del espacio como

algo de vital importancia. Esta idea tenía que estar relacionada con la libertad del individuo que no se debe ver coartada por un orden espacial impuesto, sino que, por el contrario, debe quedar garantizada gracias a ella. Pese a todas las semejanzas teóricas, las situaciones de partida de la política regional en ambos continentes son en la práctica muy diferentes. En los países altamente desarrollados, la industrialización y la estructura urbana se han podido adaptar recíprocamente en un largo período histórico. Mientras que en muchos países europeos se han ejecutado medidas directas de política regional, de hecho en los países latinoamericanos cada región, esté industrializada o no, se halla amenazada por situaciones de gran penuria.

Es innecesario insistir aquí en los problemas implícitos en los conceptos de marginalidad o de colonialismo interno. En América Latina, los análisis de política regional tienen siempre un significado político general. Sus relaciones con la política social, de vivienda, de urbanismo, agraria, de industrialización y económica exterior, son por lo tanto mucho más estrechas y más comprensibles para la opinión pública que en los países industrializados.

En todos los países existen desigualdades en los ingresos entre las regiones económicas; en la mayoría de los casos se trata de desajustes derivados de fricciones que son inevitables en los procesos permanentes de adaptación. En los países de América Latina, estas tensiones en el equilibrio interregional tienen otro carácter. En contraste con los desajustes ocasionales debidos a fricciones transitorias, tienden a tener carácter permanente y a desembocar en un proceso acumulativo. Los problemas económicos, sociales y políticos están ligados inevitablemente con las disparidades regionales. La política regional no es, desde luego, una panacea, puesto que ciertas medidas tomadas en forma irreflexiva pueden agudizar las tensiones en vez de disminuirlas. Así, por ejemplo, se producen conflictos sobre las finalidades entre los binomios de la política de crecimiento y la idea de la nivelación y las disparidades regionales de ingreso. El hecho de dar preferencia a la promoción de sólo algunos polos de desarrollo puede traer consigo una situación políticamente explosiva. Las reformas necesarias en la estructura administrativa de un país difícilmente pueden progresar con la enconada resistencia de intereses creados. Tal vez a partir de estas experiencias en los años recientes se ha hecho mayor hincapié en la concepción de una política regional basada en coincidencia de reformas estructurales paralelas.

El ángulo de observación se ha ido ampliando cada vez más. No sólo las consecuencias sociales de los procesos de aglomeración conocidos tienen mayor peso, también la solución de los problemas de equilibrio ecológico se va entendiendo cada vez más como tarea de una política regional. Al discutir los instrumentos de la política regional en América Latina, ya no se puede cometer el error de querer aplicar indiscriminadamente los modelos que han resultado eficaces en los países altamente industrializados. Se sabe, por el contrario, que la mayoría de esos procedimientos no son aplicables ni con relación al tiempo transcurrido, ni con

respecto a las variables y constantes que se presentan en los países en desarrollo. Con todo, hay una serie de paralelismos evidentes y algunas experiencias y resultados de otras regiones que sin duda pueden ser de interés para la planificación regional latinoamericana. A su vez, también la confrontación de los conceptos tradicionales del orden espacial y la política regional con las realidades del subdesarrollo con seguridad han transformado esos conceptos. Frente a la sólida estructura espacial de los países europeos, en el aspecto físico y a veces aun sociológico, algunos países latinoamericanos semejan un laboratorio espacial y sociopolítico.

El diálogo que se inicia en este Seminario será con toda seguridad, además de un fructífero intercambio de experiencias, un estímulo para el ordenamiento científico de los hechos y para la interpretación de las complejas relaciones. Deseamos que culmine en una serie de propuestas de soluciones que puedan servir de pautas para el trabajo práctico tan importante y responsable que habrá de seguir. [K. H. STANZICK]

EL NUEVO PROCESO DE DESARROLLO EN CHILE

La historia de la planificación en Chile está estrechamente ligada a grandes catástrofes geográficas. Recientemente, cinco provincias fueron afectadas por un terremoto, precisamente aquellas provincias en que se genera alrededor del 60 por ciento del producto nacional bruto, donde se concentra el 50 y tantos por ciento de la industria, el 80 por ciento de las escuelas, de los hospitales, de los edificios públicos y de la vivienda. Tenemos que reconstruir alrededor de 35 000 viviendas, desarrollar pueblos que han caído en ruinas, y hemos combinado el esfuerzo de la reconstrucción con la remodelación, entrando así en el campo de la planificación urbana. No queremos reconstruir los viejos pueblos, los viejos barrios como eran antes, queremos transformarlos, queremos aprovechar el desastre natural para dar nueva forma a muchas áreas de la ciudad y muchos villorrios y pueblos del interior. Pero además queremos agregar actividad industrial, queremos mejorar el riego, en suma, deseamos fomentar un desarrollo integral. Una novedad consiste en que el gobierno haya decidido que quienes elaboraron el plan tengan ahora la responsabilidad de ejecutarlo; por eso estamos viajando de una ciudad a otra, de un pueblo a otro, organizando a la comunidad, organizando a los trabajadores para no realizar una reconstrucción burocrática en el nivel de los organismos públicos, sino para incorporar a las masas en el trabajo del desarrollo regional. Estamos organizando brigadas de trabajadores, movilizándolo al pueblo en torno a sus propios problemas, pues creemos que el motor esencial para el desarrollo regional es la movilización de los propios habitantes de las distintas regiones, su incorporación activa a la construcción de una nueva realidad para ellos mismos. No son las grandes corporaciones regionales ni las organizaciones centrales las que van a transformar la vida en cada uno de los valles o de las costas de nuestro país, son

sus propios habitantes. En Chile, estamos en una etapa de revisión de los esquemas intelectuales que han predominado en América Latina. Yo quisiera exponerlos brevemente para la consideración de ustedes.

Hasta ahora hemos vivido lo que se llamó el modelo de exportación, a través de la experiencia del salitre y del cobre, modelo que tuvo vigencia durante muchos decenios en este país. Más tarde, después de la segunda guerra mundial, seguimos el modelo de sustitución de importaciones, que logró dar algún dinamismo a la industria en la década de los años cincuenta para llegar a mediados del siguiente decenio al estancamiento de la economía nacional, es decir, a la saturación definitiva de ese modelo. En ese período se concentró la propiedad y el ingreso, y la sustitución de importaciones en gran medida se hizo en beneficio de una minoría de altos ingresos que, por el tamaño del país, y por el volumen de los recursos que controlaban, no fue capaz de darle una dinámica interior a la economía nacional. Toda la confianza se basó en el desarrollo de la exportación, especialmente del cobre, para generar un ingreso en dólares que permitiera entonces un desarrollo interno con tecnología extranjera que producía bienes sofisticados para una minoría nacional. Al mismo tiempo se produjo un amplio desempleo, y un modelo regional que implicaba cada vez más la concentración del ingreso nacional en una o dos ciudades del país, mientras el resto de las economías regionales languidecía y se estancaba. Zonas que tuvieron una dinámica importante —como el complejo industrial-agrícola-minero de Concepción, o la zona de Valparaíso— se fueron debilitando gradualmente hasta casi estancarse. Es decir, que el modelo de sustitución de importaciones en favor de una minoría con recursos se concentró fundamentalmente en Santiago.

Al hallarse en crisis todo el sistema y sus formas de operar, se inicia una nueva etapa en que se busca un nuevo modelo global de desarrollo, del cual forma parte el desarrollo regional. En efecto, si el modelo global de desarrollo conduce al estancamiento, a la concentración del ingreso y de la propiedad y a la salida de los excedentes hacia el exterior, no puede haber un ambiente propicio para el desarrollo regional. Se intenta sustituir la fuerza dinamizadora de la economía. En vez de que sea un sector privado, ampliamente dominado por el exterior, el motor esencial de la economía, se comienza a crear el área de propiedad social, es decir, el control de los recursos fundamentales del país por la comunidad a través del Estado, y se nacionalizan las riquezas fundamentales como el cobre, el salitre, el hierro, el acero, el cemento, etc. Con ello se crean las condiciones para generar un excedente que se podrá utilizar en favor del país.

Así pues, el primer paso esencial para cambiar el modelo consiste en el control social de los recursos fundamentales para la economía nacional. A esto se agrega el control de la banca y las finanzas. En Chile se ha estatizado el sistema bancario y se está destruyendo el monopolio industrial.

Estas transformaciones, que significan la creación de nuevos impulsos dinámicos, hacen posible una nueva política económica de corto

plazo que fundamentalmente propende a la distribución del ingreso. No puede haber un mejoramiento de la distribución del ingreso si no hay un cambio en la propiedad de los medios de producción. Ya no bastan los impuestos, las tarifas o los créditos para mejorar la distribución del ingreso, es el control de los medios de producción el que determina la distribución del fruto del trabajo de la comunidad. Es aquí donde adquiere toda su significación la planificación, entendida como un instrumento de dirección económica, no ya como un instrumento indicativo que señala perspectivas o prevé el futuro.

Tampoco serán las fuerzas dinamizadoras del exterior las que señalen el ritmo del desarrollo nacional, sino la creación de un amplio mercado interno capaz de movilizar recursos para las grandes masas del país. Esto supone tensiones para el aparato productivo, que tiene que desarrollarse ahora con una perspectiva distinta. Dentro de este marco, el desarrollo regional tiene que responder a estímulos concretos de abastecimientos, de producción de materias primas, de instalación de nuevas fábricas, etc. No podemos seguir gastando la mayor parte de la inversión en desarrollar una infraestructura para el centro del país. Por eso no hablamos de polos de crecimiento, sino de espacios económicos integrados, de cinturones industriales, de valles que hay que desarrollar generando una integración entre la actividad agrícola industrial y el procesamiento agrícola y la actividad industrial; debemos llevar las fábricas al campo, instalar plantas pequeñas y medianas para procesar frutas, verduras, y crear así industrias que permitan generar un nuevo ingreso en la nación. Cada cooperativa campesina, asentamiento, o centro de reforma agraria habrá de generar alguna actividad industrial que mejore el nivel de vida de los habitantes de esas regiones.

Al controlar los recursos productivos, al desatar fuerzas regionales, se abre una amplia perspectiva para la innovación tecnológica.

Una forma de terminar con el centralismo burocrático es hacer que cada repartición que tiene una expresión institucional en la capital se concentre en núcleos regionales con representación de las principales instituciones nacionales que actualmente tienen sus oficinas en Santiago —como la Corporación de Reforma Agraria (CORA), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Corporación de la Vivienda (CORVI), etc. Creemos que así se puede lograr la participación popular en torno a los problemas de la producción y sociales del desarrollo regional. Esta vieja aspiración esencialmente democrática de participación de los trabajadores, de la comunidad en el desarrollo, necesita una infraestructura de apoyo que no existe en nuestros países. La burguesía tiene toda una infraestructura de funcionamiento, tiene clubes sociales y otras formas de expresión física donde se reúne, determina y decide su acción como clase. La clase obrera y la clase campesina, en cambio, no tienen una infraestructura que les permita realizarse como clase en la función del desarrollo. El modelo de desarrollo regional que deseamos impulsar tiene, pues, esas perspectivas. [G. MARTNER]

IDEOLOGÍA Y TÉCNICA EN LA TEORÍA DE LOS POLOS Y DISTINCIÓN
ENTRE POLO Y CENTRO

El trabajo presentado por José Luis Coraggio sin duda ha suscitado una duda muy interesante acerca del contenido ideológico implícito en la idea de polo de desarrollo, y creo conveniente dedicar nuestra atención a este punto para analizar las ideas de François Perroux en su contexto, o sea dentro del pensamiento y de los intereses franceses. Por otro lado, quisiera subrayar que probablemente la idea de polo de desarrollo es muy anterior a la teoría del propio Perroux, que se trata de un nombre nuevo dado a un fenómeno anterior: recuerdo al respecto la famosa discusión soviética de los años veinte acerca del Centro Ural-Kusnez. A mi entender es la primera vez que se habla de un polo de desarrollo, aun cuando no se usara este nombre. Se trataba de trasplantar parte de la capacidad económica de la Unión Soviética hacia el este. Se discutieron los aspectos científicos y de planificación, y fue José Stalin quien decidió que se fundara la planta combinada Ural-Kusnez para producir acero. Pese a los problemas que surgieron, hoy vemos que la decisión fue correcta, entre otras cosas porque la URSS pudo continuar con su fabricación de armas cuando el oeste de su país fue ocupado por Alemania.¹

Mi segunda observación se refiere a la distinción que debe hacerse entre el contenido ideológico y el técnico cuando se habla de la teoría de los polos de desarrollo. Y no se trata de que los factores ideológicos son específicos y los técnicos universales. Podemos considerar, por ejemplo, los problemas sociales. Desde un punto de vista se elige fundar un polo de desarrollo teniendo en cuenta las condiciones sociales favorables, es decir, se buscan las mejores condiciones sociales para alcanzar los mejores resultados económicos. Desde otro punto de vista, las condiciones sociales constituyen una meta, y se trataría de sacrificar parte de la eficiencia económica a cambio de alcanzar determinados objetivos sociales. Un buen ejemplo consistiría en localizar un polo de desarrollo en una región ya desarrollada, puesto que el costo sería mucho menor que en una zona no desarrollada en la que el polo significaría un instrumento para crear una nueva sociedad en un lugar dado. Éste sería el primer problema.

El segundo problema consiste en lo que yo llamaría "debilidad de transmisión", y se basa en la idea de establecer un polo de desarrollo creyendo que por algún sistema automático se producirán los efectos de expansión. Y lo que vemos en la realidad es que la expansión no se produce automáticamente, con lo que surge el problema del "enclave", para recurrir a un término usado por Coraggio.

Una tercera debilidad radica en la ejecución de la idea de los polos; a través del mundo observamos un sinnúmero de proyectos relativos a la crea-

¹ Recomiendo la lectura del artículo de Haltzman sobre este asunto, en el *Quarterly Journal of Economics*, núm. 3957.

ción de polos de desarrollo, y a la hora de su realización los planes se vienen abajo. ¿Por qué? Creo que la respuesta es relativamente simple: en el escenario político, todos quieren aparecer en el polo de desarrollo. Para poder llevar a cabo una política de desarrollo de polos tendría que producirse el milagro de que las autoridades regionales pensarán en términos nacionales, y las autoridades locales en términos regionales. Sólo así se lograría aceptar una política de polos de desarrollo, pues si todas las autoridades se mantuvieran exclusivamente en su nivel de acción y dominio, jamás ayudarían a la aplicación de esa política. Lo único que podemos hacer es predicar que todos somos políticos en el nivel local, y que se producirá un cambio en la actitud del individuo.

Me pregunto hasta qué punto la idea de los polos está asociada a la de gobierno regional. Si se introdujeran autoridades regionales, probablemente podrían ayudar a encontrar la mejor solución para la creación de polos de desarrollo en su región, dentro del marco nacional.

Por cierto que utilizo los términos "polo de desarrollo" y "centro de desarrollo" para designar dos situaciones diferentes. "Polo de desarrollo" es un fenómeno de gran escala en el nivel nacional, capaz de alterar el mapa de un país y las relaciones entre sus regiones; "centro de desarrollo" es un fenómeno regional que puede alterar, dentro de una región, el equilibrio entre sus asentamientos. Es decir que, en mi concepto, el polo de desarrollo es un instrumento de planificación interregional, mientras que el centro de desarrollo significa un instrumento de planificación intrarregional. [A. KUKLINSKI]

Nuestro presidente de debates propuso una terminología con respecto a polo y centro de desarrollo o crecimiento. A decir verdad, creo que es un problema de comunicación que habría que resolver, y particularmente prefiero la propuesta de Sergio Boisier, quien restringe el concepto de polo al sentido funcional, y el de centro al conglomerado propiamente geográfico. Esta distinción me parece más útil para discutir la teoría de la polarización. [J. L. CORAGGIO]

EL EMPRESARIO LATINOAMERICANO Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL

¿Qué papel ha asumido el auténtico empresario latinoamericano en el proceso del desarrollo industrial, a través de una concentración técnica de la actividad productiva? Si ha desempeñado algún papel específico, sin duda se trató de una acción perdurable y que se ha podido desarrollar en condiciones de independencia real, que permitieron al empresario desenvolverse resguardado por las estructuras políticas existentes en cada uno de los países, del mismo modo como sucedió en los países actualmente industrializados. Creo que debemos discutir aquí las dudas que suscitan los supuestos teóricos ideológicos implícitos en la teoría de los polos al ser aplicada a América Latina. Quisiera basarme en los tres ele-

mentos teóricos tan bien expuestos por Coraggio. El primero se refiere a que el sistema de regiones, de polos y de centros de desarrollo es un sistema desarticulado de unidades de tipo puntual y de tipo autárquico que en la práctica funcionan independientemente. El segundo elemento consiste en que este sistema de unidades autárquicas e independientes es, en cierto modo, independiente tanto del sistema mundial como de las estructuras socioeconómicas internas. Y el tercer elemento se refiere a que tal sistema es susceptible de modificaciones parciales, es decir, que es dable al estrategia del desarrollo hacer cuantas modificaciones estratégicas considere necesarias en la composición, en la expansión y en las relaciones del espacio socioeconómico interno.

Estas tres condiciones, a mi juicio, no se dan en general en América Latina, donde impera un sistema de capitalismo dependiente en el cual las relaciones de comportamiento de los diferentes espacios socioeconómicos se rigen por leyes y procedimientos muy diferentes de estos tres elementos que parecen ser condiciones indispensables para aplicar adecuadamente las teorías de polos. Creo que en América Latina nos encontramos con una serie de subsistemas profundamente articulados y unitarios, en que las diferentes regiones y los diferentes centros urbanos de cada país constituyen unidades orgánicas, en las que todo lo que ocurre repercute en el proceso global. Esos subsistemas no constituyen una unidad autárquica en sí misma, no son independientes, y por dentro mantienen relaciones de dominación y dependencia. En otras palabras, no existe la posibilidad de que los subsistemas se comporten aisladamente; hay un mecanismo interno de dominación y dependencia en el cual unas regiones dinámicas dominan a las otras, con una decidida división del trabajo y un decidido comportamiento de dominación y de sometimiento, según el caso. Esto invalida la tesis del dualismo, según la cual en un sistema hay regiones más dinámicas, prósperas y capaces, y regiones menos dinámicas, prósperas y capaces, por lo que se produce una especie de paralelismo o de dualismo en el cual cada región tiene la opción de abrirse paso en forma independiente. En mi opinión, tal situación no se presenta en América Latina; lo que existe es un crecimiento excluyente en el cual la prosperidad, el ascenso, el dinamismo de una región se logra generalmente a costa del sacrificio, de la explotación y de los perjuicios de las otras regiones.

Se trata, pues, de un sistema articulado de vasos comunicantes en el cual el ascenso de los niveles de desarrollo de una región generalmente implica el descenso del nivel en otras regiones. En estas condiciones, las relaciones de dominación y dependencia se traducen en una división del trabajo en el cual la región dinámica se dedica a producir las manufacturas y venderlas a precios crecientes a las regiones subdesarrolladas que, históricamente, tienen la función de producir las materias primas y venderlas a precio decreciente. De este modo se reproduce internamente el mismo esquema que observamos en el nivel internacional.

El tercer elemento que, según creo, también cambia un poco la situación en cuanto a la aplicabilidad de la teoría de los polos, es la estruc-

tura regional que, a mi modo de ver, es reflejo de la estructura social; en otras palabras, la localización y la distribución de los beneficios entre las diferentes regiones refleja y sigue paralelamente el sistema de localización y de distribución de los beneficios en la estructura social. Tenemos así regiones dinámicas en las cuales por coincidencia se encuentra la población más dinámica del país, la de mayores ingresos y la que representa los sectores más dinámicos de la economía.

Cuando no coincide la localización de los recursos dinámicos con la localización de los grupos más dinámicos de la sociedad, hay una traslación inmediata y directa de los excedentes y beneficios hacia la localización central, donde se encuentran los sectores más dinámicos de la estructura social, y entonces se puede observar el caso, por ejemplo, de los recursos naturales que generalmente no están ni en los mejores climas ni en los mejores mercados, por lo que se produce una traslación. Un caso es el de las regiones cupríferas de Chile, cuyo excedente, generado en el norte, va a Santiago, que es donde están los sectores y las instituciones sociales más dinámicos. Otro caso, por ejemplo, es el del café colombiano, que se produce en las áreas rurales montañosas. Sin embargo, el beneficio va a dar a Medellín y Bogotá. Es decir, que existiría un paralelismo entre la estructura regional y su distribución y su comportamiento con el funcionamiento de la estructura social, lo cual nos lleva a pensar que al menos en el caso de América Latina, las relaciones entre las regiones se parecen mucho a las relaciones entre las clases. Si se observa cuál es el mecanismo de distribución de los ingresos y cuál el de distribución del poder, se reconoce cierta similitud entre el funcionamiento en las relaciones de clases y el funcionamiento de las relaciones entre las regiones.

Un cuarto elemento se refiere a que el sistema nacional, que abarca los subsistemas internos mencionados, está inserto en el sistema internacional. No es independiente. Tal como lo planteó ayer el señor Coraggio, todo lo que acontece dentro de ese sistema no es más que un reflejo de lo que ocurre internacionalmente en los polos externos de poder y decisión. Por lo tanto, los polos nuevos, por crearse, no pueden surgir en forma autónoma. Serán subsidiarios del sistema internacional. En consecuencia, es muy limitada la posibilidad de maniobrar estratégicamente para localizar en forma independiente los diferentes polos. Si estas hipótesis fueran válidas, es decir, si estos cuatro elementos existieran, sin duda se podrían aplicar las teorías de polos de desarrollo. Hasta ahora, en nuestra realidad latinoamericana, todos los intentos de crear polos, han producido polos de subdesarrollo, no de desarrollo. Quizá el ejemplo más conspicuo en América Latina sea el caso de la Guayana venezolana, donde se creó un gran polo, y se hicieron grandes inversiones. No hay duda de que la Guayana venezolana, después de diez años, es un éxito en lo que respecta a la incorporación de recursos naturales. Pero tampoco cabe negar que es un rotundo fracaso desde el punto de vista de la expansión del espacio económico, o sea desde el punto de vista del desarrollo regional que pretende crear una dinámica local de desarrollo y

ampliar y mejorar el nivel de vida de la población ligada a la región. Es un polo que funciona muy bien dentro del sistema de relaciones de que ya he hablado, pero que no ha tenido ninguna capacidad para responder a los deseos del desarrollo y a la necesidad de desencadenar una dinámica local. Lo mismo podría decirse con relación a muchos otros enclaves latinoamericanos, pero creo que el ejemplo de ciudad Guayana es bastante gráfico para ilustrar mi idea. De acuerdo con estas hipótesis, yo diría que en América Latina solamente hay un muy reducido grupo de países que estaría en condiciones de utilizar en la práctica los efectos benéficos de estas teorías de polos de desarrollo. Se trataría de aquellos países en donde se está tratando de romper la dependencia externa, en donde hay la posibilidad de maniobrar para la localización estratégica, en cierta forma independiente, de estos nuevos polos; y en donde las relaciones entre las regiones no son de dominación y dependencia, sino de cooperación y de integración nacional, tomada en sentido orgánico y funcional. [R. UTRIA]

DEFENSA DE LA TEORÍA DE LOS POLOS COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

Quiero plantear algunas dudas sobre el trabajo de José Luis Coraggio, que me parece un interesante marco de referencia para la discusión de nuestro tema. Mas antes quisiera hablar brevemente sobre el origen de la teoría de los polos. Tal como lo señaló el profesor Kuklinski, la teoría de los polos de crecimiento es anterior a Perroux, si bien fue éste quien le dio su actual nombre y le dio un papel que la hizo ampliamente aceptada. A partir de Perroux, la teoría fue sufriendo sucesivas elaboraciones, hasta llegar a ser utilizada como instrumento dentro de la planificación nacional. Es decir que en la historia de la teoría del desarrollo regional polarizado, las contribuciones de Perroux significan un hito importante, pero no el único punto de apoyo. La teoría del desarrollo regional polarizado es anterior, e incluso surge en condiciones que no son precisamente las relaciones sociales que imperan en la Francia que inspiró a Perroux, sino en los países socialistas.

Esto me recuerda un poco ciertas afirmaciones que en algún momento se hicieron sobre la programación lineal, al decirse que había sido formulada por Darci para una mayor eficiencia en el equipamiento bélico de los Estados Unidos, siendo que toda la instrumentación de la programación lineal había sido elaborada previamente por Dandorović en un marco ideológico totalmente distinto. Más tarde se demostró que ese tipo de instrumentos se podía utilizar tanto en economías socialistas como en economías de mercado. Con esto quiero señalar que la teoría de desarrollo regional polarizado no se limita a lo planteado por Perroux, cuyas contribuciones la sitúan en un determinado contexto ideo-

lógico, sino que posteriormente hay mucha historia y, también, mucha experiencia que conviene analizar.

José Luis Coraggio afirma que la polarización nacional termina siendo la integración técnica, política y cultural del espacio nacional que se halla en relación de dependencia respecto al sistema capitalista mundial. Me pregunto si en todos los casos es así, ineludiblemente. Pues esta afirmación categórica implica que las relaciones técnicas existentes en el instrumento de la política de polarización descarta a éste definitivamente como un auxiliar para la configuración espacial en una economía por ejemplo de tipo socialista. El propio Coraggio, en el último párrafo de su documento, parece en cierta medida dar respuesta a esta duda, al decir que en un contexto de relaciones sociales distintas a las dominantes en los países capitalistas dependientes, las relaciones técnicas pueden cobrar nuevo sentido en el marco de una política de desarrollo relativamente autónoma. Es decir que si separamos el análisis de la teoría de polarización del marco de referencia dado por la escuela de Perroux, y hablamos de la teoría de polarización como de un instrumento de política de planificación, creo que la conclusión de Coraggio es correcta y que puede ser sumamente útil.

De este modo cabe poner en tela de juicio la afirmación de que el fracaso de la política de polarización en América Latina responde únicamente al contexto ideológico de que parte toda la teoría. En primer lugar, porque en América Latina este instrumento nunca se ha aplicado en el marco de una política integral de planificación. El caso de la Guayana venezolana representa una política muy incompleta de transacción de recursos financieros para la formación de capitales, generados fundamentalmente por el excedente producido por el sector petrolero de Venezuela con el fin de crear un enclave dentro de una región sin complementarlo con ningún otro tipo de política que no sea la de aprovechar los recursos existentes en la región. Hasta el momento, prácticamente ninguno de los proyectos iniciales de la expansión hacia el delta del Orinoco o para la creación de la región de Guayana se ha llevado a cabo. Otro ejemplo característico es el que mencionó ayer Eduardo Neira, o sea el de SUDENE en Brasil, frente a cuyos resultados yo soy mucho más pesimista. Creo que allí no se ha utilizado ninguna política de polarización seriamente. Existe un ejemplo concreto, el de la Cía. de Aracú, pero es un ejemplo aislado dentro de una superficie territorial similar a la de toda Argentina, y con una población mayor que la de Argentina. Allí no ha habido una política de polos, no ha habido una política coherente de creación de complejos industriales; es una política aislada, fragmentada, dentro del conjunto de distintos planes de desarrollo en Brasil. Del mismo modo, todas las políticas de polarización que se han llevado a cabo en América Latina son políticas tan aisladas e incompletas, como lo han sido las experiencias de planificación.

Hace dos o tres años estaba de moda hablar del fracaso de la planificación en América Latina. Yo me pregunto si es legítimo hablar del fracaso de la planificación como método para promover el desarrollo de

nuestro país si no existían las condiciones sociopolíticas necesarias para iniciar un proceso integral de planificación. Lo discutible no es tanto la planificación como método para el desarrollo económico y social de nuestros países cuanto las condiciones en que se había tratado de planificar nuestras situaciones. Creo, en suma, que todavía queda mucho por discutir en torno a esa teoría y que puede contener muchos aspectos valiosos para utilizarla como un instrumento de desarrollo regional en nuestros países, siempre que las condiciones sociopolíticas en que se las aplique sean diferentes. [C. DE MATTOS]

LA TEORÍA DE LOS POLOS DEBE TENER EN CUENTA EL DESARROLLO NACIONAL

Quisiera hacer unas observaciones muy breves. En primer lugar, tengo la impresión de que mucho de lo que se dijo hasta ahora corresponde a una ubicación sociohistórica del problema de los polos, y de la posible utilización de la teoría correspondiente como un instrumento de política en América Latina y, agregaría yo, durante determinado período. Para discutir este problema hay que relacionarlo con ciertos períodos de la historia económica latinoamericana, específicamente con el modo como se ha llevado a cabo la industrialización. En segundo lugar, he escuchado varias referencias al supuesto de la autarquía al hablarse de las regiones. Me pregunto si efectivamente ha habido algún caso de autarquía regional. Tengo mis serias dudas de que se pueda hablar de autarquía regional aun en el caso de los complejos siderúrgicos de los Urales, mencionados por el señor Kuklinski. Considero que de hecho se estaba produciendo una cierta asignación de recursos a una región determinada, por lo que hablar de autarquía me parece un equívoco de supuestos que puede llevar a consecuencias graves. La misma duda sobre el uso del concepto de autarquía la extendería a la teoría de polos; o sea que también creo que se ha estado hablando de la teoría de los polos como de algo teóricamente autárquico, en el contexto de una teoría de desarrollo.

El equívoco es aún mayor, pues si es en el marco de los problemas de desarrollo donde situamos los problemas de los polos, no creo que pueda hablarse de la teoría de los polos como de una teoría que queda excluida del ámbito más amplio de una teoría de desarrollo. Si así fuera, habría que asignar a la teoría de los polos o a los planteamientos teóricos relativos a los polos, las mismas implicaciones que el desarrollo tiene en cualquier caso. Y lo cierto es que, polo o no polo, cualquier fenómeno de concentración económica territorial tiene un gran contenido intersectorial. Pero si hablamos de polarización como de un fenómeno que pertenece a la industrialización, creo que se comete un error, pues habría que situar este fenómeno más bien en el marco de un período histórico de cierto tipo de industrialización. Mucho menos se puede considerar, entonces, que la viabilidad o no viabilidad de los polos de-

pende de esa industrialización. Quisiera recalcar, así, mi preocupación porque se reconozcan las implicaciones intersectoriales.

El segundo punto de mi intervención se refiere a las transferencias interregionales o a la simetría que puede haber entre los desequilibrios interregionales y el sistema internacional de relaciones económicas. Tengo mis sospechas de que existen ciertas diferencias estructurales. En primer lugar, y apoyándome en los ejemplos que se citaron antes aquí sobre América Latina, o sea los casos de la Guayana venezolana y del noreste de Brasil, me preguntaría de qué modo se han producido realmente estas transferencias interregionales. Las observaciones de Carlos de Mattos sobre el caso venezolano me parecen muy atinadas. Veo que se trató pura y simplemente de un caso mal ejecutado de política económica. Si pudiéramos excluir los errores circunstanciales cometidos en el caso venezolano, estaríamos en mejor posición para juzgar si este ejemplo es representativo o no. Pero como ya empezamos por reconocer que se trata de un caso mal ejecutado de política económica, el que implícitamente estamos discutiendo el método y los errores resulta bastante confuso. Con respecto al caso del noreste de Brasil, también estoy de acuerdo con De Mattos en que nunca hubo una política de polarización de esa región. En cuanto a la ciudad industrial de Aratú, tampoco se puede situar en el contexto de la política del SUDENE, sino que es un subcaso en el subdesarrollo del noreste. Creo que deberíamos buscar el mecanismo del proceso antes que aislar un caso con el cual podamos perdernos en la maraña de un problema nacional. En Brasil he pedido observar que ha habido un mecanismo de concentración del mercado nacional en la región centro sur del país. La concentración del mercado en esa zona evidentemente se debe a una serie de causas, y hay una relación de causalidad entre esa concentración del mercado y la viabilidad o no viabilidad de establecer un polo de desarrollo en el noreste —y no sólo en el noreste, sino también en la Amazonia, en el centro oeste del país, e incluso en el extremo sur.

O sea que siempre nos enfrentaremos al problema de saber, en el marco de esta estructura económica nacional y en esta circunstancia histórica, cuál es el margen de autonomía de decisiones que se tiene en la política económica para trabajar con polos o con cualquier otro instrumento político que tienda a producir un equilibrio regional. Convendría, pues, que nos ocupáramos: 1) al discutir el fenómeno de los polos, y por más que reduzcamos la parte agrícola, de no perder de vista los aspectos intersectoriales que este fenómeno presenta estructuralmente; y 2) de ubicar esta discusión no sólo en ese contexto intersectorial, sino dentro del marco del desarrollo nacional. Igual que De Mattos creo que el fenómeno de los polos o de las concentraciones económicas, históricamente esporádicas, tiene que ver con el proceso global de desarrollo de un país. Abstraerlo de ese proceso equivale a eliminar algunos de los supuestos esenciales de su comprensión. [F. PEDRÃO]

LO VÁLIDO DE LA TEORÍA DE PERROUX ES LA PARTE TÉCNICA,
NO LA IDEOLÓGICA

Rubén Utria habló sobre la posibilidad de que exista un colonialismo interno, con una estructura semejante a la de la dependencia internacional. La idea, sin duda, es atractiva y ha sido expuesta por muchos autores. Pero me pregunto hasta qué punto se puede asimilar el concepto de región al concepto de clases. Me baso en la experiencia concreta de países como Argentina, donde es evidente que para que una región esté sometida a otra, es necesario que tenga una estructura social interna también dividida en clases, una de las cuales desempeña el papel de interlocutor de la región dominada. Este comentario no es más que una aclaración a lo que ya he dicho.

En cambio, la exposición de Carlos de Mattos me induce a explicitar algunos puntos en torno a la teoría de los polos que quizá no están suficientemente claros en el trabajo. En primer lugar, con respecto a la teoría de polarización de Perroux —y habría que discutir si es realmente una teoría— creo que fundamentalmente este cuerpo de proposiciones formula la idea de que el desarrollo del sistema capitalista se da de una determinada manera, una manera sintetizada en el concepto de proceso de polarización, en el cual el contenido espacial es mínimo. Podríamos llamarlo proceso de concentración, de oligopolización. Esto es, para mí, lo esencial del mensaje de Perroux. Aparte, insinúa que también las economías llamadas socialistas tienen un comportamiento similar, con lo que se podría llegar a la idea de una economía generalizada. Lo fundamental es que plantea esto como un hecho histórico, como un proceso ineludible. La dominación no está en lo que se toma o se deja, sino que existe y va a existir, por lo que plantea a los países subdesarrollados que están en situación de dependencia dentro del sistema capitalista, o a las colonias que pasan a ser independientes, la tarea de no proponerse objetivos no viables dado lo ineludible de este proceso. Y propone una integración del proceso mundial de polarización. Ésta es mi interpretación de los trabajos de Perroux.

Ahora bien, la idea del complejo de Kusnetz nada tiene que ver con esto. Se trata de una serie de relaciones tecnológicas, por supuesto tratadas también en la obra de Perroux, pero que no tienen que ver con el proceso de desarrollo del sistema capitalista. Sin duda, hay elementos comunes, pero la idea de la dominación es original de Perroux. No pretendí decir que Perroux es el creador de la teoría de los polos, pero sí que su concepción redondea una serie de puntos hasta hacerla un útil punto de partida. Si partimos de la proposición de que hay un proceso mundial de polarización, evidentemente la forma de integrarse a este proceso se puede descomponer en dos elementos. Uno es el acoplamiento del espacio subdesarrollado a esta estructura, a través del establecimiento de filiales de los polos mundiales, como lo es, por ejemplo, la Ford Motor Company. Una planta de la Ford Motor ubicada en Chile no es un

polo, sino que es una parte física del aparato productivo de la casa matriz. Así, el acoplamiento externo se hace a través de la localización de estas empresas, y Perroux advierte claramente que esto se va a convertir en un enclave, salvo que se creen o que se den las condiciones para que *a posteriori*, o simultáneamente, se produzca un acoplamiento interno de la maquinaria social a este engranaje que empieza a moverse ahora localizado en el espacio nacional. Al respecto, habla de la necesidad de estructurar el sistema de difusión e incluso de la necesidad de un plan concertado. La cuestión es saber hasta qué punto estos dos acoplamientos son independientes o en qué medida uno excluye al otro.

Aquí tenemos que aclarar qué es lo que entendemos por desarrollo, es decir qué se supone estamos buscando. Quiero aclarar que no tengo nada contra Perroux, aunque algunos de sus inteligentes análisis fueron superados por algunos de sus seguidores. Tomemos el concepto de desarrollo de Perroux. Para él, desarrollo es el conjunto de cambios sociales y mentales por los cuales el aparato de producción entra en relación con la población, haciendo que ésta se capacite para utilizar dicho aparato, y obtenga mediante él una tasa de crecimiento satisfactoria. De este modo, el aparato productivo libera un producto y lo pone al servicio de la población y no de intereses ajenos. Si parto de esta definición de desarrollo, puedo comenzar a examinar en qué consiste esa relación o acoplamiento interno, referido a América Latina. ¿Basta con la mera introducción de aparatos productivos de los polos mundiales?

De los estudios de ILPES y CEPAL se desprende que el 40 por ciento de la población de Latinoamérica tiene un ingreso anual inferior a 159 dólares y genera menos del 6 por ciento de la demanda total de industrias manufactureras. Por el otro lado, el 5 por ciento de la población tiene un ingreso *per capita* superior a los 2 200 dólares y generan más de 50 por ciento de la demanda de productos de la industria metalmeccánica, demanda que se caracteriza por la absorción de patrones de consumo derivada del efecto demostración. Además, esta industria acusa una fuerte dependencia tecnológica. De hecho, el efecto demostración y la dependencia tecnológica son dos aspectos de un mismo proceso. Así pues, creo ilusorio pensar que la introducción de establecimientos industriales motrices va a llevar a un acoplamiento interno sin cambios radicales en las relaciones sociales, especialmente cuando vemos que las llamadas políticas de industrialización en América Latina tienden a un continuo desarrollo de este modelo cerrado de crecimiento al servicio de una parte de la población. Por eso me pregunto si realmente la opción de la polarización —no me estoy refiriendo al conjunto de relaciones tecnológicas entre sectores, espacio, etc.— es la adecuada dentro del sistema capitalista mundial. No he hecho una investigación exhaustiva como para poder hacer futurología al respecto.

Ahora bien, si separamos el marco histórico de las proposiciones de la estrategia de polarización, ¿qué nos queda? Podemos preguntarnos por qué la empresa tiene que ser extranjera, por qué no puede ser una empresa nacional, por qué no podemos armar una estructura de relacio-

nes intersectoriales que lleven a los efectos de inducción, etc., pues evidentemente otra contribución de la teoría es su posible papel de estrategia, es la importancia que le da al concepto de inducción, en el sentido de que hay dos o tres puntos claves en los cuales un impulso genera un efecto sobre el resto del sistema. En el marco histórico específico, la relación inducidor-inducido se identifica con la de dominante-dominado. Y no podemos rescatar de este mecanismo solamente la parte inducidor-inducido y dejar lo demás, hablando por ejemplo de una polarización autónoma.

Repito que el problema consiste en saber qué es lo que queda de la teoría de la polarización cuando se elimina el marco histórico, dejando la estrategia que Perroux nos propone. Queda algo que yo llamaría una ingeniería del desarrollo espacial, una ingeniería de la economía, es decir, un conjunto de relaciones tecnológicas perfectamente aceptables como las de insumo-producto, en que sería demasiado rebuscado querer ver algún contenido ideológico. Se trata aquí de ver hasta qué punto una manipulación de las estructuras sectoriales espaciales puede llevar a cambios en las relaciones sociales. En efecto, si desarrollo es lo que dijimos antes, lo fundamental es lograr ese acoplamiento. Mi hipótesis es que por una manipulación de las relaciones sectoriales espaciales no se va a lograr el acoplamiento entre sistema productivo y población, por lo que no podemos hablar de desarrollo. Es el eterno problema de si lo espacial es una manifestación de lo social, o a la inversa. Por mi parte, creo que la acción social es previa a la manipulación del espacio. Considero, pues, que hay algo de rescatable en la teoría de la polarización una vez extraído lo que tiene de ideológico. Es importante plantear este punto porque muchos hablan de la polarización como si fuera algo neutro, cuando en realidad implican la aceptación de una mayor dominación o de una incorporación al sistema capitalista. Se dijo que el fracaso de la teoría de la polarización no responde al contenido ideológico. Creo que hay que decir algo más: no responde a la realidad latinoamericana. El hecho de que los países en América Latina no tengan la estructura referida, sino que están insertados en el sistema mundial, hace que los intentos de polarización no hayan funcionado. No por su aspecto ideológico, sino por la realidad misma. A mi juicio, el conjunto de relaciones técnicas no se ha explotado, y coincido en esto con lo que dijo De Mattos, pero subrayo la necesidad de un previo cambio en las relaciones sociales. Para que haya un acoplamiento, dice Perroux, tiene que haber un plan concertado, es decir, que los agentes económicos y sociales tienen que participar en un proyecto común. Aquí aparece claramente la idea de alianza de clases que también plantea el desarrollismo. ¿Qué significa un plan concertado en una economía dependiente? Significa que en la mesa de discusiones tienen que estar presentes todos los oligopolios mundiales que tienen ingerencia en la economía. Y me pregunto si tiene sentido un plan concertado en una economía dependiente cuando lo que se está proponiendo como objetivo es romper la dependencia.

Por eso pienso que lo aprovechable de Perroux es justamente la parte

tecnológica. Tienen que ver con esto también otras malas interpretaciones del cuerpo teórico, como las derivadas de la polémica entre la centralización y descentralización, tan vigente en mi país y, supongo, asimismo, en otros. Los centralistas, basados en una cantidad de criterios puntuales, de tasa de crecimiento nacional, afirman que la megalópolis tiene que seguir creciendo porque es el centro nacional eficiente. Los descentralistas dicen que lo que hace falta es una "desconcentración concentrada" o descentralización concentrada, a través de un sistema de polos. El error básico en la segunda posición consiste en comparar la megalópolis con el sistema de polos, pues la megalópolis es un fenómeno debido al sistema de mercados, que no exige del aparato público más que ir siguiendo la necesidad de acondicionar el espacio antes del desarrollo del aparato productivo. En cambio, armar un sistema de polos significa un esfuerzo tal de planificación que resulta incompatible con las condiciones políticas y sociales del país que está desarrollando sus megalópolis. Si suponemos que las condiciones políticas y sociales cambiarán, ¿qué sentido tiene la polémica entre centralización y descentralización, entre dispersión y concentración?

Otro error común es afirmar que capitalismo en Latinoamérica implica concentración, y socialismo desconcentración. Pero esto no va de suyo; antes habría que demostrarlo. Podría haber un sistema de polos o una megalópolis con relaciones espaciales distintas, pues lo que importa es la relación de tipo social, no tanto la del espacio. [J. L. CORAGGIO]

LOS POLOS Y LA POLÍTICA DE DESARROLLO

Si suponemos que se pueden modificar algunos de los elementos característicos de las economías de mercado latinoamericanas mediante un conjunto coherente de instrumentos de política económica, la teoría de los polos puede ser bastante útil para articularlos dentro del conjunto de políticas de planificación en América Latina, con el propósito de lograr una configuración espacial de los países más ventajosa para los fines de desarrollo. En todas las estrategias de desarrollo iniciadas en los años sesenta en América Latina hubo, explícita o implícitamente, una cierta preocupación por el espacio, como traté de mostrar en mi colaboración a este Seminario. Creo que esas estrategias de desarrollo han tendido a acentuar las tendencias naturales a la concentración, subrayando las disparidades regionales y creando algunos problemas en lo que se refiere a las condiciones de vida de la población que reside en áreas muy importantes de la periferia. A veces, en estas áreas —como sucede en el Nordeste del Brasil o en la Sierra peruana— viven amplios sectores de la población total en condiciones de vida muy inferiores a las de la población que forma las grandes concentraciones de la Costa, como son Lima o São Paulo. Esto se manifiesta en las menores posibilidades ocupacionales de esas áreas, y en una distribución de los grandes centros. Tam-

bién sus posibilidades de acceso a bienes y servicios son mucho menos favorables.

Una política que tienda a configurar el espacio económico-geográfico sobre la base de polos de desarrollo podría ayudar a solucionar algunos de estos problemas y podría articular el espacio geográfico de una manera más coherente con los objetivos que proponen las políticas de desarrollo en estos países. En general, en América Latina los programas de política económica de los planes nacionales de desarrollo tienden a cambiar algunas de las orientaciones y la magnitud de los flujos productivos predominantes. Me parece muy importante, en primer lugar, adoptar algunos instrumentos de política económica que repercutan sobre los recursos financieros para la formación de capital, tratando de modificar las tendencias naturales de esos flujos dentro de la espontaneidad que rige en las economías de mercado. De este modo se pueden ir configurando nuevos polos de desarrollo en los cuales se integren tanto el desarrollo de las actividades agropecuarias o de sectores primarios de las áreas de influencia de los polos como las actividades que se van a localizar en los polos.

También habrá que definir algunas políticas que repercutan en las tendencias migratorias naturales de la población tratando de localizar recursos humanos en los centros o zonas que actualmente hacen migrar a parte de su población hacia Lima, São Paulo, Buenos Aires, etcétera.

Si analizamos las políticas que se han seguido en América Latina en los últimos años para tratar de configurar polos de desarrollo se puede notar que estos instrumentos han sido en casi todos los casos instrumentos parciales que han influido de una manera unilateral en alguna de estas corrientes, como sucedió con el noreste del Brasil, donde se trató de generar un flujo de recursos financieros para formación de capital, con el fin de desarrollar allí actividades de tipo industrial, pero no previendo todos los efectos colaterales que esa canalización de recursos podría tener. De esta manera, a la larga el Nordeste significó un nuevo impulso para el centro sur del Brasil.

Por otro lado, si se consideran algunos centros de desarrollo que han sido favorecidos por algún tipo de política económica, como podría ser el caso de Concepción en Chile, se puede percibir que estos centros no pueden retener la mano de obra más calificada que allí se forma y que ésta es absorbida por Santiago. Es decir, para llevar a cabo una política de desarrollo basada en la teoría de los polos de crecimiento es necesario pensar primero en un conjunto de instrumentos de política económica que, una vez compatibles, influyan al mismo tiempo en esa movilidad de recursos, tratando de lograr que efectivamente se localice en esos puntos y en sus respectivas zonas de influencia la cantidad de recursos necesaria para que efectivamente se den en esos centros los efectos de polarización.

Un problema al margen es la viabilidad que en estos momentos, en el marco sociopolítico de América Latina, se presenta para permitir la definición de una política de ese tipo. Si se piensa en el caso del Nordeste, ¿en qué medida es posible llevar a cabo una política que traslade efec-

tivamente recursos financieros para recursos de capital del centro-sur al Nordeste, evitando todos sus efectos marginales, frente al enorme poder político que tiene ese conglomerado localizado en el centro-sur del Brasil? Y lo mismo ocurre con la movilidad de recursos humanos. [C. DE MATTOS]

CONTRADICCIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS REGIONALES EXPLÍCITAS Y LAS IMPLÍCITAS

Es interesante observar cómo la misma formulación de un tema se presta a dos interpretaciones distintas. Una se refiere a lo que sucede en el trabajo real, la otra a lo que ocurre en el sistema de planificación. Quisiera comentar esta segunda interpretación, siguiendo el camino señalado por Sergio Boisier. Distingo entre las políticas técnicas implícitas y las explícitas, y creo que en la mayoría de los países es aplicable esta distinción. Se formulan políticas regionales y se proclaman como tales, pero de hecho casi todas las decisiones sobre inversiones se someten a las exigencias de localización guiadas por políticas sectoriales. Y nadie habla de ello. Que yo sepa, son muchos los países en que las políticas regionales explícitas, ampliamente difundidas y comentadas, tienen una importancia muy inferior a la de las políticas regionales implícitas. Cito como ejemplo a Suecia, cuyo propio gobierno defiende dos políticas contradictorias. Una consiste en alentar y promover la movilidad de la fuerza de trabajo y el cambio de ocupación de una actividad primaria a una secundaria o terciaria; se trataría de la política del mercado de trabajo activo. Es decir, si alguien desea cambiar de profesión, recibe todo el apoyo necesario de parte del Estado. Desde el punto de vista regional, esta política implica un estímulo a la migración de campesinos y obreros desde el norte hacia el sur. La política opuesta, apoyada también por gente del gobierno, considera la necesidad de mantener fuerte el norte por una serie de razones estratégicas. Y por supuesto se ofrece todo el apoyo requerido para conservar a la población en el norte del país. De este modo, en el mismo sistema existen dos políticas que tienen implicaciones geográficas opuestas. Y esto lo podemos observar en varios otros casos, donde toda política agraria o industrial repercute en la localización, ya que los espacios son diferentes, por lo que los campesinos asentados en un lugar reciben más beneficios que los que viven en otro lugar; y lo mismo se puede decir de los obreros. Esta política regional que llamo implícita generalmente es acallada u olvidada; de allí mi interés en mencionar la necesidad de que el aparato planificador busque soluciones integradas y comprehensivas a los problemas espaciales dentro de cada país. Quizá la teoría de los polos y las ideas conexas puedan tener utilidad si se orientan hacia estos problemas. [A. KUKLINSKI]

Con referencia a esta distinción que ha planteado el doctor Kuklinski entre políticas implícitas y explícitas de desarrollo regional quisiera hablar de un ejemplo que se dio en Chile.

Durante la administración pasada, un objetivo explícito de la política regional era controlar en cierta medida, para no decir detener, el crecimiento de Santiago. Por otro lado desde el punto de vista sectorial, un objetivo igualmente explícito era la expansión de la industria automotriz en localidades situadas fuera de Santiago. Se produjo una contradicción que se resolvió aparentemente y por un tiempo a favor del planteamiento sectorial, porque prácticamente toda la industria de partes y componentes automotrices estaba y está localizada en Santiago, de manera que propender a un aumento del número de automóviles Fiat construidos en Rancagua significaba inmediatamente una demanda a la industria de componentes y partes localizadas en Santiago. De este modo, el objetivo de controlar el crecimiento de Santiago entró en conflicto con el otro objetivo. [S. BOISIER]

LAS NUEVAS CIUDADES Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Quisiera abandonar un poco el tema tecnológico y de la planificación en sí misma para tocar otros puntos relacionados. Para mí no hay duda de que deberíamos empezar a pensar en nuevas ciudades. El segundo piso que le están poniendo a las avenidas de Río de Janeiro pone en evidencia que lo que se necesita no es un segundo piso, sino sencillamente construir otras ciudades.

Hace unos años se tomó en Santiago la decisión de renovar urbanamente y convertir en habitación para más de cien mil personas toda una zona —el proyecto de renovación de San Borja— y se decidió también gastar muchos millones en la construcción de un tren metropolitano. Esto nos muestra claramente que el financiamiento de proyectos para movilizar a cientos de miles de personas o crear una ciudad de cien mil a doscientos mil habitantes es algo perfectamente factible. Sin embargo, se decidió hacer esa misma ciudad dentro del propio Santiago. El costo del nuevo sistema de transporte de Bogotá, que se está estudiando en este momento, y el de Caracas, que ya se terminó de estudiar, así como el caso de México, muestran que el financiamiento de tales proyectos es perfectamente posible en América Latina. El tema, pues, es pertinente. Pero ¿por qué no construimos nuevas ciudades?, ¿qué factores impiden esta solución?, o cuando se aplica, se siguen otros conceptos y se persiguen otros objetivos, como sucede con Brasilia o con Guayana.

Trataré de dar algunas explicaciones. Una de ellas, en mi opinión, se relaciona con el concepto aespacial o puntual que tiene el desarrollo de la inversión en nuestros países o que va ligado con el patrón de desarrollo que se dio por llamar patrón vertical. Es obvio que desde un punto

de vista vertical o espacial del desarrollo tiene poco sentido hablar de nuevas ciudades o de una expansión estratégica y sistemática en el espacio socioeconómico. Otro elemento que puede estar contribuyendo a esto es el hecho de que todo el sistema y todo el patrón de desarrollo gira, en la teoría y en la práctica, en torno de la búsqueda obsesiva de las economías de aglomeración. Y naturalmente un patrón, una ideología y todo el sistema de funcionamiento del desarrollo que se rige por esta búsqueda obsesiva tiene que traducirse en una concentración sucesiva y sistemática en los puntos que ya han acumulado suficientes ventajas para seguir acumulando nuevas ventajas. Con este enfoque, la posibilidad de que estas ideas de expansión de espacio económico sean válidas o aplicables pierde sentido. La tercera consideración, también institucional y muy ligada al plano ideológico, es la idea de la acumulación. Cuando se tiene la oportunidad de discutir este problema, por ejemplo en el caso de Bogotá, recuerdo que hace doce o quince años toda posibilidad de descentralizar a Bogotá era rechazada por los propietarios más importantes de la tierra urbana, que consideran que cada edificio, cada ladrillo, cada bulto de cemento que se aplique dentro del casco urbano da automáticamente mayor valor a su tierra. Así, estos elementos no sólo controlan la política de desarrollo urbano, sino la de desarrollo rural, y aunque no aparecen explícitos en las políticas, sí determinan la conducta y los valores que sirven de base a las decisiones sobre la centralización o la descentralización urbana.

Un cuarto elemento que quizá también nos explique algo es la naturaleza y los objetivos de la inversión extranjera, que obviamente no están interesados en expandir el espacio socioeconómico. Se trata de invertir allí donde haya mayor rendimiento, y a una empresa extranjera le interesa sólo el rendimiento de su inversión, y no podemos exigirle que esté pensando en los problemas y en la estrategia del desarrollo nacional. Ahora bien, cualquier intento de descentralizar el desarrollo urbano tiene que estar ligado a los grandes proyectos de inversión, por lo que habría que empezar por convencer a los grandes centros de decisión de la conveniencia de expandir el espacio socioeconómico.

Un quinto factor más, de tipo sociocultural y también político, es el pragmatismo que nos lleva en primera instancia a fortalecer las ciudades secundarias, si es que nos hubiéramos enfrentado ya a la idea de crear nuevas ciudades. Tendría mucho sentido común decir que quizá es más conveniente, por ejemplo, fortalecer ciertas ciudades secundarias que durante los últimos veinte años perdieron importancia, como sucedió aun en países como Colombia, que son una excepción en cuanto a la estructura espacial. Y en diez años más la van a perder totalmente en favor de Bogotá, que sigue absorbiendo y concentrando el desarrollo. Si se tratara de pensar en nuevas ciudades y si hubiera recursos, lo primero que a uno se le ocurriría, con un nuevo sentido común, sería darle a estas ciudades intermedias la fuerza, la vitalidad que perdieron durante los últimos veinte años. Sobre todo cuando los recursos son escasos, cuando hay toda una presión política regional, localista, reivindicatoria.

Y esto es muy importante en la consideración del problema. En general, si se cuenta con un espacio socioeconómico, por limitado y desarticulado que sea, es obvio que dentro de este pragmatismo lo primero es poner orden dentro del espacio económico existente, y después, en una segunda fase, intentar incorporar un nuevo espacio.

Finalmente, agregaría que las rigideces y la falta de imaginación y de rendimiento que se observa cuando se analiza la estructura de la distribución espacial en nuestros países, no es una rigidez y una falta de rendimiento exclusiva de la estructura espacial. No, es simplemente una pincelada más en un gran cuadro de limitaciones y de rigideces típico de la estructura global de nuestros países, de nuestras sociedades. Luego nos amarramos a unos cuantos polos y no tenemos la imaginación para lanzarnos a la conquista del espacio socioeconómico, tal como nos amarramos a unos patrones de consumo, a unas instituciones, a unos sectores productivos o a una estrategia convencional. Es decir que todo esto se debe analizar en el marco de una cultura, de unas instituciones y de un patrón general de desarrollo que es unitario, y dentro de esa unidad no sólo los países tienen que vivir amarrados a ciertos sectores extractivos o a ciertos patrones de consumo, etc., sino también a una cierta restricción de distribución espacial del desarrollo, es decir, a cierta malla urbana. Es parte de un solo cuadro general que desde el punto de vista sociológico y político estamos obligados a ver en su totalidad, y no en esta forma sectorial de las ciudades en particular. [R. UTRIA]

Como complemento de lo dicho por Rubén Utria, quiero referirme a algunos elementos de la situación que ha esbozado. Primero, no hay integración entre los niveles de planificación nacional, regional, local, sea urbana o rural, ni hay suficiente relación entre los sectores del nivel horizontal. No hay un solo país que en este momento tenga políticas de desarrollo concretas y precisas. Sí hay planes nacionales, y ahora se están incorporando los aspectos espaciales en la preocupación nacional, pero no se puede decir, a la vista de los recursos escasos, dónde centralizar las inversiones, en qué ciudades. No existiendo políticas de desarrollo urbano, es difícil saber qué hacer con un centro, dónde, cómo y para qué invertir. Es evidente que sólo se está trabajando sectorialmente, y a veces se dan situaciones en ciertas ciudades donde se promueven las inversiones en industrias, mientras en otras ciudades, que aparentemente no tienen prioridad, se está centralizando otro tipo de inversiones de tipo social, no directamente productivas, en vez de lograr una convergencia entre las inversiones de tipo social y las de tipo productivo. Claro está que habría que definir las estrategias, si se va a trabajar con una estrategia de justicia redistributiva o con una estrategia de concentración del desarrollo a través de una descentralización concentrada, etc., y ahí es donde entraría el papel que le cabe a la polarización. Si se define dónde conviene concentrar o polarizar las inversiones, se van a poder definir el papel y las funciones de las ciudades. Después se podrán canalizar las inversiones en función de los problemas particulares de cada área. Habrá

áreas inducidas, áreas estancadas, áreas fronterizas, áreas especiales, y también dentro de las áreas, zonas con potencialidad económica alta o baja. Pero lo que nos falta es esa relación entre las decisiones del plan nacional de desarrollo y la política regional concreta, para transformarla en una política de desarrollo urbano que señale dónde invertir, qué ciudad conviene reforzar. Por un lado tenemos sistemas o más bien organismos de planificación, por el otro un sistema de tomas de decisiones que no es necesariamente coherente con aquéllos. Cuando se habla de lo urbano se habla solamente de aspectos físicos. Todavía no se reconoce que el problema abarca todos los niveles, y para mí es una preocupación muy grande la institucionalización de la planificación como medio de encauzar el desarrollo deseado. De lo contrario, no creo que se logren mayores resultados de los que hasta ahora tenemos. [A. ROSSI]

Permítaseme hacer un pequeño comentario. Hermansen distingue entre políticas de fortalecimiento y políticas de iniciación de desarrollo. Es decir, se puede considerar una política que siga las tendencias internacionales y que introduzca una breve corrección en la secuencia natural de los acontecimientos. Aquí se trataría de una política de fortalecimiento, que correspondería a una actitud pasiva. La política de iniciativa o activa se propone intervenir en la formación y en el cambio del sistema, creando y controlando el desarrollo de los centros, sin atenerse al grado de desarrollo alcanzado hasta el momento presente. Desde luego, esta política activa implica ciertos costos sociales, y nos hemos mostrado muy débiles al señalar la validez de tales políticas. Nos vemos atrapados en un círculo vicioso, pues sabemos que la estructura antigua es muy costosa, y que la política de iniciativa crea nuevos costos sociales. Hasta ahora no hemos sido capaces de romper el círculo y demostrar cuán válido es apoyar a los centros que en el presente no acusan un alto grado de crecimiento. En otras palabras, si algún centro ha tenido un desarrollo, se justifica encauzar hacia él una política activa. Y la experiencia lo demuestra, lo cual significa un buen argumento en cualquier discusión gubernamental. A la larga sin duda requeriremos estas políticas de iniciativa, y nos conviene indicar sus ventajas sociales, no sólo sus costos. Habrá que arriesgarse a no seguir las políticas tradicionales de fortalecimiento. [A. KUKLINSKI]

POLÍTICA DE INVERSIÓN Y POLOS DE DESARROLLO

En las intervenciones anteriores existen obviamente varios puntos de coincidencia y varios de disidencia. Prefiero de momento referirme a las coincidencias, que creo pueden dar lugar a algunas conclusiones válidas para responder a nuestras preguntas. En primer lugar, no se puede hablar de la capacidad de ahorro para el proceso de inversión tal como existe hoy, en lo que estoy de acuerdo con Fernando Pedrão. No podemos considerar el valor existente, sino una política que existe actualmente para

la asignación del ahorro y que está condicionada por la política global del sistema económico, que de algún modo beneficia o sanciona distintos tipos de inversión. Es el mercado el que remunera más o menos alguna inversión y por ende desvía en algún sentido o en otro ese proceso de inversión. Dadas las perturbaciones que todos conocemos en el mercado de ahorros y de inversión en muchos países latinoamericanos como producto del sistema vigente, hay una fuerte preferencia por las inversiones altamente especulativas en el corto plazo, de baja capacidad de reproducción e incluso a una tendencia a acentuar la remisión al exterior de gran parte de ese ahorro generado. Ello reduce la posibilidad de una asignación más eficiente del ahorro que resta de las inversiones en actividades que no podrían considerarse preferenciales si hubiera una política alternativa.

En Argentina, por ejemplo, las evidencias son muy interesantes. Osvaldo Sunkel decía hace unos años en un artículo que toda la teoría referente a que la tasa de ahorro de un país marcaba su capacidad de generar crecimiento económico se desvirtuaba por la circunstancia de que Argentina goza actualmente, con respecto al producto bruto, de una tasa de ahorro que es la más alta del mundo, incluidos los países europeos occidentales y Estados Unidos. Anualmente, la tasa de ahorro es del 21 y 22 por ciento.

Sin embargo, la tasa de crecimiento del producto es oscilante debido a otros fenómenos que no tienen que ver con la generación de ahorros. El problema está pues, en la asignación de los recursos, en el modo como se asignen, y en el modo como se decide ubicar el paquete de ahorros existente y como se filtra el ahorro hacia otras inversiones no reproductivas. Y en la medida en que ese proceso sigue esa orientación, se acude a la experiencia de atraer las inversiones extranjeras que justamente recaen en los sectores más dinámicos, de mayor tasa de crecimiento del producto, de mayor capacidad de producción de excedente, y en las áreas espaciales preferenciales que el mismo gobierno señale como apta para radicar en ella un proceso productivo, de acuerdo con un modelo de desarrollo espacial que se ajusta a los objetivos del poder político existente.

Nos encontramos con que las últimas estadísticas de la Argentina indican que el sector de inversiones extranjeras en la industria ocupa más del 15 por ciento del total de la inversión nacional, y que está ubicado específicamente en las actividades preferentemente monopólicas de crecimiento muy dinámico que incluyen procesos tecnológicos muy complejos y de gran intensidad de capital. Si éstas son las inversiones que se radican en los polos de desarrollo naturales —puesto que no hay una política concertada sobre la localización de las inversiones, aunque sí la hay indirecta debido a las preferencias impositivas y crediticias en algunas áreas del país— los polos naturales de crecimiento son ocupados fundamentalmente por inversiones de punta de capital extranjero, con alto contenido tecnológico, que se pueden realizar precisamente porque la política de inversión nacional no permite que el mismo proceso de ahorro nacional cumpla el papel que le está reservado al capital extranjero. He aquí cómo

la política de inversión condiciona el modo y el mecanismo operativo de los polos de desarrollo. [B. ROFMAN]

SOBRE LA CREACIÓN DE CIUDADES NUEVAS

Desde un punto de vista puramente teórico, tengo a veces la impresión de que la principal aplicación de la teoría de la polarización consiste en reemplazar la fraseología de la teoría de los centros por la fraseología de la teoría de los polos, para lo cual el lenguaje de Perroux proporciona un aspecto dinámico, moderno, asociado con crecimiento industrial y sectorial, etc. Así, en numerosos estudios el cambio no pasa de ser nominal; los viejos conceptos aparecen en ropaje nuevo. Debemos ver la teoría de los polos de desarrollo como una teoría dinámica que nos ha de ayudar a interpretar y planificar una red de asentamientos humanos. Además, dentro del marco latinoamericano considero muy importante discutir la reconstrucción, la reforma radical en esa red de asentamientos. Esto significa que deberán aparecer nuevos centros de desarrollo, para lo cual se requiere una planificación a largo plazo que resulta muy difícil en el sistema político vigente. Para la reforma de esa red se necesita un plazo de veinte a treinta años, pero el período gubernamental en cada país es mucho más breve, y en él quedan incluidos los planificadores.

A esto habría que agregar la pregunta sobre cuán justificada es la idea de crear nuevas ciudades, de ampliar la red ya existente. A mi juicio, la idea de una nueva ciudad queda desacreditada por los monumentos de ostentación del tipo de Guayana o Brasilia. Al mencionarse una ciudad nueva, la rápida respuesta que se recibe es que se estaría tirando el dinero. Y se acaba la discusión. Sin embargo, cuando discutimos una reconstrucción básica de la red de asentamientos, debemos incluir el concepto de ciudad nueva. Sin duda, el concepto se presenta como un subproducto del cambio sectorial. Se descubre un gran depósito de alguna materia prima y se construye alrededor una nueva ciudad que sirve a los propósitos de la industria minera o manufacturera. La ciudad surge como subproducto de un cambio sectorial. Con todo, creo que se podría pensar en una ciudad nueva y poco costosa que fuera mucho más eficiente que la ciudad antigua, y precisamente en ella se podría experimentar con la tecnología intermedia de que tanto se está hablando últimamente. La construcción de una nueva ciudad puede incluir soluciones tecnológicas y funcionales mucho más eficientes de lo que se podría lograr a través de la reconstrucción de estructuras antiguas. Y esa nueva ciudad podría ser también un campo de experimentación para soluciones tecnológicas e institucionales nuevas, que después se podrían aplicar a los elementos viejos dentro de la red urbana. Mi ignorancia respecto de las condiciones latinoamericanas me permite preguntar si no se podría discutir la construcción de ciudades nuevas y eficientes, y si no se podría dejar de lado como un caso especial sin importancia una ciudad como Brasilia.

De hecho, la tecnología que se usaría actualmente para edificar una ciudad nueva sería muy tradicional y conservadora; en este campo, el progreso técnico es muy lento. A alguien se le ocurrió decir cierta vez que si los proyectos de exploración espacial de Estados Unidos fallaran, se podría utilizar a los técnicos para planificar ciudades nuevas; la ventaja consistiría en que no saben nada acerca de ciudades nuevas, pero sí mucho acerca de tecnología, por lo que quizá encontrarían una forma totalmente original para resolver el problema. Esta idea se podría trasplantar a los países en desarrollo. [A. KUKLINSKI]

Creo viable, por supuesto, la construcción de nuevas ciudades siempre y cuando respondan a los problemas de la reestructuración del espacio y permitan en alguna forma garantizar una base económica suficiente, un conjunto de actividades que justifiquen la creación de esa nueva ciudad. Obviamente, el caso de Brasilia es muy particular, pues básicamente se trataba de una descentralización de tipo administrativo y no de un centro de desarrollo de concentración de actividades dinámicas. En la política actual de Perú se está planteando el acondicionamiento territorial y la creación de nuevas ciudades, así como el fortalecimiento de algunas ciudades como centros compensatorios del desarrollo desequilibrado de Lima. Pero también en el Perú se trata de una especie de "conquista del oeste", sólo que aquí es la conquista de la sierra y la selva. La sierra está más o menos conquistada, incorporada a la economía, pero hay un gran vacío económico en la selva peruana. Se ha pensado en establecer en ella dos centros, el gobierno está empeñado en ello, es decir, ése es el planteamiento que tiene. O sea que el gobierno piensa en la factibilidad de abrir nuevas áreas al desarrollo del país. Se trata de resolver un doble problema. Uno, el de colonización de nuevas áreas, y otro, el de desviación de población, ya que la parte central del Perú, la sierra, está saturada, y no se puede desviar la población indígena de la sierra hacia la costa, que también tiene una alta densidad, sino intentar llevar a parte de esa población hacia la selva. Pero siempre con el apoyo de una base económica, de una integración del espacio económico y, consecuentemente, del espacio urbano. Y ahí aparece la estrategia; en Perú no se habla de polos de desarrollo, sino de centros compensatorios de crecimiento, que tiene mucho parecido con la idea de centros de desarrollo y que indica el deseo de compensar los grandes desequilibrios y de incorporar nuevas áreas a la economía del país. [A. ROSSI]

Quizá, cuando hablamos de Brasilia o de Guayana, las cifras son francamente pequeñas en comparación con el tipo de inversión necesario para crear grandes complejos industriales internos. Y esta inversión posiblemente sea demasiado alta si tenemos en cuenta los recursos de los países en cuestión. Podría pensarse entonces en una inversión realizada por un grupo de países que colaborarían a través de acuerdos internacionales. Las fuerzas internacionales en los países latinoamericanos han consistido hasta ahora sólo en grandes empresas extranjeras que han llegado a explotar

materias primas, pero quizá sea posible hallar otras vías de desarrollo.
[J. DYCKMAN]

LOS ASPECTOS IDEOLÓGICO Y TÉCNICO EN LA TEORÍA DE LOS POLOS

La polémica sobre los aspectos ideológico y técnico de la teoría de la polarización me hace recordar algunas discusiones que teníamos hace 10 o 15 años sobre la planificación en América Latina. En primer lugar, no se le podía llamar planificación, porque eso se consideraba un término marxista, por lo que se le llamó programación. Cuando al fin se aceptó que técnicamente se podía aplicar el término a distintas situaciones, se empezó a llamar planificación, pero los planificadores se sintieron frustrados porque se estaba restando contenido ideológico al instrumento. En este Seminario parece ocurrir algo parecido. Por lo visto, hay especialistas que le dan un cierto contenido después de que se aceptó lo que podríamos llamar el enfoque de polos; para ellos, este enfoque reflejaría espacialmente una política de afirmación de recursos surgida de una determinada política de desarrollo. Algunos se sienten satisfechos con la aceptación de la teoría, pero insatisfechos por la eliminación del atractivo ideológico, y quieren recuperarlo de algún modo. Ésa es una posibilidad. La otra es que se esté tratando de aplicar un instrumento aparentemente técnico para consolidar una situación económica y social determinada con la cual se sienten o nos sentimos insatisfechos. Entonces surge la necesidad, como ha surgido la necesidad en materia de planificación nacional, de volver a plantear las cuestiones de fondo que se discuten cuando se habla de desarrollo. Entre los presentes, la discusión se está llevando cada vez más hacia los problemas del desarrollo de América Latina, hacia las características de su desarrollo o, más bien, subdesarrollo. Y me parece natural que así sea, pues efectivamente parece haber dos posiciones extremas, las que Antoni Kuklinski describió como ideológica y técnica, que de alguna manera tienen que estar siempre entrelazadas. Es decir, la ideología, a mi modo de ver, sirve de base para la definición de una política de desarrollo, que a su vez se traduce en una serie de medidas que significan asignación de recursos. Aunque la asignación se plantee sectorialmente, va a repercutir de alguna manera en el espacio. [B. HOPENHAYN]

CONVERGENCIA DE OPINIONES

En lo dicho hasta aquí, me satisface observar una convergencia de posiciones más que una polarización excluyente. Me parece que quienes han promovido la discusión ideológica de los problemas de polarización no han afirmado en ningún momento que la teoría y estrategia de desarrollo polarizado no pudiera ser aplicable en el marco de una economía en desa-

rollo, con características de dependencia. Más bien sostuvieron que el instrumento sería aplicable hechas algunas variaciones en los parámetros mencionados por el profesor Lasuén. Por otro lado, los que hemos presentado una visión más técnica del problema no hemos desconocido, en ningún momento, los evidentes aspectos ideológicos por lo menos de la formulación clásica, europea, de la teoría. Hemos afirmado que, nuevamente, se lograría una aplicación mucho más eficiente de la estrategia de desarrollo polarizado en la medida en que estos parámetros de carácter político e institucional variaran en forma determinada. La divergencia parece existir más bien en la superficie. [S. BOISIER]

LOS ASPECTOS DESCRIPTIVO Y NORMATIVO DE LA TEORÍA DE LOS POLOS

Me pregunto por qué cada vez que hablamos de teoría de los polos de desarrollo tenemos que referirnos de nuevo a Perroux; creo que habíamos llegado a un acuerdo al decir que Perroux era un hito dentro de la formulación de la teoría de los polos de desarrollo, pero que no era el padre de toda la criatura, sino sólo de una parte bastante pequeña, muy significativa, pero pequeña en función de la evolución que la teoría ha tenido. En este Seminario nos proponemos discutir la teoría de los polos de desarrollo como instrumento de planificación nacional en la América Latina, y no tenemos por qué limitarnos a los términos en que Perroux formuló su teoría ni al contexto ideológico que le sirvió de base. Cuando se habla de que la teoría de los polos de desarrollo se aplica en la Unión Soviética, lo que importa es saber cómo ha evolucionado la teoría a partir de la experiencia concreta en los países socialistas o en otros países.

Volviendo a la teoría de los polos, parece haber dos aspectos fundamentales: uno es su utilización en la fase descriptiva e interpretativa para evaluar la situación concreta de un país. En otras palabras, en la medida en que tratamos de analizar y evaluar la estructura espacial de una determinada realidad, la teoría de los polos nos permite extraer un conjunto de conclusiones acerca de cómo se han dado los fenómenos de polarización en esa realidad concreta en el marco de una economía dependiente del tipo de las latinoamericanas, y cómo los polos de desarrollo han servido a las economías capitalistas para consolidar determinados fenómenos, para que economías centrales externas se apropien de determinados excedentes, etc. Este aspecto se estudia a fondo en el documento de José Luis Coraggio.

El segundo aspecto quizá sea más importante en esta reunión; se trata de la fase normativa u operativa. ¿Cómo podemos aplicar las relaciones técnicas que caracterizan la teoría de la polarización como instrumento de planificación, en el marco de las relaciones sociales que queramos hacer realidad por un proceso de planificación? No planteamos la planificación como un elemento para consolidar las estructuras dependientes latinoamericanas, sino para tratar de lograr determinados objetivos que son

bastante diferentes de esa realidad, y en el marco de la planificación nacional como instrumento de cambio, tendríamos que ver qué utilidad puede tener la teoría de los polos como un instrumento para iniciar un proceso de planificación regional. Es posible que la creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas sea la solución más adecuada para reestructurar el espacio económico de nuestros países, pero no necesariamente reproduciendo las relaciones descubiertas en la fase descriptiva, sino creando nuevas condiciones. Por consiguiente los polos y las regiones polarizadas podrían ser utilizados para cambiar las relaciones de dominación descritas en el trabajo de Coraggio e implícitas en la formulación de Perroux, para lo cual se pueden elaborar instrumentos de política económica que tiendan justamente a cambiar esas interdependencias y esas interrelaciones. Por supuesto que sería ingenuo no mencionar que la posibilidad de llevar a la práctica estas ideas estará condicionada por un conjunto de circunstancias políticas propias del país en que se planifique. Cada país tiene un área de factibilidad política que determinará hasta dónde podemos llevar adelante estos cambios para reestructurar el espacio económico de nuestros países. Siempre encontraremos un conjunto de fuerzas, de presiones, de intereses que se van a oponer, y recuerdo un ejemplo concreto que tuve oportunidad de conocer el año pasado en Salvador, Bahía, cuando se discutía la instalación de la industria petroquímica en Camaçari y había una fuerte presión de los industriales paulistas sobre el gobierno brasileño para que no se trasladasen ciertos elementos de la industria petroquímica del centro-sur de Brasil al noreste, es decir, el solo hecho de trasladar un tipo de actividad productiva suscitaba una reacción bastante fuerte de los intereses económicos del centro-sur de Brasil.

Finalmente, quiero decir que el uso que se ha hecho de la teoría de los polos en América Latina a mi juicio no afecta su validez, porque en realidad en América Latina la teoría de los polos simplemente ha sido caricaturizada una y otra vez. [C. DE MATTOS]

TENDENCIA A LA AUTONOMÍA Y TENDENCIA A LA DEPENDENCIA

Tal como se mencionó antes, creo que la teoría general de los polos de crecimiento debe aplicarse para cambiar una situación que reconocemos inadecuada. Podemos reconocer en ello dos posiciones principales: una, la tendencia a un desarrollo autónomo, que llevaría a plantear la posibilidad de un espacio económico latinoamericano independiente; otra, la adscripción, aunque fuese en términos transitorios, a uno de los dos o tres espacios económicos que dominan la economía mundial. Parece que América Latina está buscando una mayor autonomía, aunque hasta ahora los términos sean poco definidos. Algunas políticas recientes, especialmente las de Perú, Chile y posiblemente Ecuador, ratifican una necesidad vital de América Latina de reivindicar un principio de autonomía en sus

decisiones económicas y políticas. A partir de este principio, los polos de desarrollo pueden cumplir efectivamente una función muy importante, especialmente porque hasta ahora han sido los centros principales del desarrollo nacional. De hecho, han cumplido un doble papel: por una parte han sido centros de espacios nacionales, por la otra puntos de periferia de un espacio económico mucho mayor. El problema inicial radica, pues, en conocer la mecánica de los procesos de transferencia de innovaciones al interior y la naturaleza nacional de esas transferencias, para que se logre la incorporación efectiva del espacio no utilizado o insuficientemente utilizado a la economía nacional. [E. NEIRA]

POLARIZACIÓN MULTINACIONAL EN CENTROAMÉRICA

Con respecto a los países centroamericanos, quizá se suscita un problema que también forma parte del concepto de la polarización: me refiero a los acuerdos multinacionales. No sólo hay un problema de organización interna de los países, sino que hay un problema de polarización cuando pensamos en mercados multinacionales, y los países centroamericanos tienen la preocupación de cómo estructurar ya no país por país —justamente porque son pequeños—, sino dentro del marco de los países centroamericanos una nueva conformación del espacio o del sistema urbano que permita un mejor mercado para todos ellos. [J. R. LASUÉN]

TENDENCIA A LA CENTRALIZACIÓN DEL PODER DE DECISIÓN Y DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

Creo llegado el momento de hacer un resumen de algunos análisis que he presentado en artículos, libros y conferencias con respecto a los dos elementos fundamentales que en este momento nos preocupan aquí. Primero haría un análisis de pronóstico si el modelo sociopolítico no cambia, incluyendo una segunda variable de ajuste si se produce o si se acelera el proceso de integración. Y luego analizaría los fenómenos de polarización y el instrumento de los polos de desarrollo, la técnica de la concentración espacial de la inversión a través de modelos alternativos sociopolíticos y sus posibles consecuencias.

En el primer aspecto hay suficientes trabajos escritos en América Latina que indican que por las tendencias históricas, si no cambian las variables sociopolíticas predominantes, se acentuará la centralización del poder económico en el centro nacional de decisiones de cada país, pero también se estimulará un proceso de concentración polarizada. Creo que conviene destacar este punto, pues hasta ahora se ha trabajado en América Latina quizá un poco esquemáticamente con el modelo del país de

gran cabeza y débil cuerpo, o sea el país macrocefálico o de la megalópolis. Y hay que comenzar a advertir que, dadas las políticas de inversión tanto del sector público como del sector privado —fundamentalmente de los grandes complejos industriales que aprovechan las ventajas, sobre todo las economías externas generadas por las inversiones públicas—, hay una tendencia en algunos de los países más grandes a deslocalizar y descentralizar las inversiones industriales de gran tamaño, creando concentraciones más allá de la periferia del sistema urbano, aunque no sean más que apéndices o subsidiarias de las grandes aglomeraciones económicas centrales.

Al mismo tiempo, introducimos la variable integración, que en este momento se manifiesta fundamentalmente a través de la integración de los mercados por las grandes empresas multinacionales. Observamos que ese proceso de integración se produce fundamentalmente a través de los acuerdos de complementación entre las filiales o entre las subsidiarias de esas grandes empresas, cuyas sedes en América Latina comienzan a ubicarse y distribuirse en función de una especialización del trabajo, de una división interregional del trabajo. Encontramos así grandes complejos internacionales que, por ejemplo, localizan dos o tres filiales o subsidiarias en América Latina, cada una especializada en una parte del proceso productivo que luego se complementa a través de los acuerdos respectivos. ¿Qué efectos tiene esto sobre el fenómeno de polarización? Gran parte de estos procesos industriales se basan cada vez más en la utilización de recursos naturales para su manufactura o para su procesamiento, porque son industrias básicas como la química, la petroquímica, el acero, etc., y utilizan insumos existentes en los respectivos países; por lo tanto, es factible pensar en una mayor deslocalización de las plantas y, dadas las características institucionales en que se realiza el proceso de radicación de inversiones, en una mayor centralización económica no sólo en la sede, en el centro nacional de decisiones, sino en la casa matriz y en la nación donde está instalada ésta. Así pues, parece acentuarse la dependencia económica, debido a la tendencia de integrar los grandes complejos multinacionales para ocupar los mercados de consumo existentes. Sea cual fuere la variable que se quiera adoptar como alternativa, aparentemente se verá que cada vez habrá menos puntos elegidos como puntos de atracción importantes, y cada vez mayor capacidad de centralización del poder económico en las aglomeraciones que pueden concentrar el poder de decisión y donde se ubican sobre todo las gerencias, las unidades de decisión de las aglomeraciones internacionales. El lento proceso de deslocalización constituirá un factor de localización hacia la sede o hacia el lugar de la materia prima, para abaratar el costo del producto.

Si modificamos este esquema, el problema se plantearía en términos que quizá darían lugar a otra polémica. ¿Cuál es el modelo deseado de ubicación espacial, de concentración de esfuerzos espaciales, si hay capacidad autónoma de decisiones en los países latinoamericanos y si la meta es la maximización o igualación del ingreso de sus habitantes —o sea, si se rompe con el modelo dependiente y se transforma en sistema socio-

político? La discusión sería interminable, pues estamos trabajando con un modelo de utopía más que con un modelo real; el único ejemplo real es Cuba con su centralización industrial donde el objetivo fundamental ha consistido en una fuerte reasignación espacial de las actividades productivas, un claro impedimento de radicación de población en La Habana, etc. Pero tampoco es una posibilidad única, ni necesariamente imitable. Habría que comenzar por imaginar modelos alternativos, y seguramente surgirán algunos en los próximos años en varios de los países que están afrontando este tipo de cambios.

En un sistema sociopolítico donde las decisiones son centralizadas, donde las metas son de igualación de ingreso de sus habitantes y donde la eficiencia se computa al nivel de toda la sociedad y no de la empresa individual, quizá una alternativa de desarrollo espacial consista en no desconcentrar actividades, sino ubicarlas en aquellos puntos donde su eficacia desde el punto de vista de la rentabilidad empresarial e individual pueda ser máxima, pero teniendo en cuenta mecanismos tales que permitan la redistribución en otros puntos marginales del beneficio que se obtenga. [B. ROFMAN]

El señor Rofman formuló dos posibilidades de desarrollo en el futuro de América Latina: uno con dependencia y otro sin dependencia. En cuanto al primero, distinguió dos escenarios, uno sin integración y otro con integración, indicando que la dependencia sin integración existe ya en algunos países latinoamericanos, como México, Brasil y Argentina, donde se concentra el poder económico con una cierta tendencia hacia la descentralización geográfica de las plantas. En el caso de las empresas multinacionales, es posible que la localización de sus plantas se oriente hacia la materia prima. Pero si pensamos en algunas empresas locales de São Paulo, de México o de Monterrey y de Buenos Aires, es posible que lleguen a convertirse en multiplantas. La tendencia de localización que yo observo aquí es la misma que se siguió en Estados Unidos y en Europa. En efecto, además de las ventajas de localizar una planta teniendo en cuenta la materia prima —ventaja para las empresas multinacionales extractivas— existe en las industrias internas normales la tendencia a localizar sus plantas teniendo en consideración la mano de obra más barata. Y este proceso fue normal en los ámbitos norteamericano y europeo. El fenómeno de las economías de escala vuelve a tener importancia en la etapa previa de la descentralización, porque la economía externa es esencial para la empresa de una sola planta, pero no lo es para la empresa de múltiples plantas. El tiempo resulta ser nuevamente un factor de peso. Algunos países se encuentran en la fase previa de la descentralización geográfica y sus economías externas son muy importantes. Pero en otros países —el caso de Brasil es muy claro— se está iniciando la descentralización geográfica, y en ellos la localización programada de mano de obra y la calificación técnica son mucho más importantes que en las economías externas. Todo se refiere al modelo con dependencia. Respecto al modelo sin dependencia, el señor Rofman sólo mencionó a Cuba y tal parece que

efectivamente es el único modelo disponible en América Latina. Pero no es un ejemplo muy bueno debido a sus características de isla pequeña, etc. Hay otros modelos posibles, no necesariamente latinoamericanos, entre los países de economía centralizada. [J. R. LASUÉN]

EMPRESAS MULTINACIONALES Y EMPRESAS NACIONALES ESTATALES

Quiero agregar algo a mi intervención. Primero, cuando me refiero a empresas multinacionales con respecto al fenómeno de la localización orientada hacia la existencia de recursos naturales, creo que no es solamente el tamaño de la empresa lo que determina la circunstancia de que estén ocupando cada vez más áreas estratégicas en el sector industrial de los países latinoamericanos. Son las condiciones que necesariamente deben traer esas empresas, fundamentalmente las de carácter tecnológico, como la capacidad de financiamiento, la movilidad de sus plantas —o sea la capacidad de relocalizarlas—, frente a las cuales las empresas nacionales, aun de gran tamaño, no tienen capacidad competitiva. En Argentina y Brasil eso es bastante claro; frente a proyectos nacionales alternativos aun de empresas de gran tamaño, las condiciones necesarias para establecer por ejemplo una planta de aluminio o una planta petroquímica que requieren alto contenido tecnológico se dan muy rara vez como para que una empresa nacional pueda competir con la extranjera, por la patente, el *know how*, la capacidad gerencial en los mecanismos financieros, los canales de comercialización internacionales, la publicidad, etc. Por eso considero que la empresa multinacional tiene mayor aptitud para localizarse y ubicarse dentro del espectro industrial formalizando este modelo de deslocalización industrial. Ello no obsta para que haya casos de grandes empresas nacionales, particularmente estatales. Así, entre las diez empresas de mayor venta en la Argentina, siete u ocho son extranjeras y dos nacionales estatales. En Brasil sucede lo mismo. Es decir que sólo las empresas nacionales estatales están en condiciones de competir con las extranjeras.

A ello se agrega el agravante de que desde hace veinte años se tiende a una permanente sustitución de las empresas privadas nacionales por empresas extranjeras, o por empresas estatales en ciertos puestos de privilegio.

El segundo aspecto a que deseo referirme tiene que ver con las tendencias de localización. No es solamente la explotación de recursos naturales para la exportación la que determina muchas de estas inversiones. También existe la tendencia a efectuar un proceso de sustitución de importaciones mucho más complejo, que fundamentalmente se orienta a la sustitución de productos intermedios de bienes de capital para los mercados nacionales. En Argentina, las Industrias Petroquímicas, por ejemplo, tienen la función fundamental de sustituir la importación de productos intermedios, de materias primas de compleja tecnología, aun cuando to-

dos sabemos que esta y otras empresas parecidas tienen capacidad suficiente de ampliación productiva como para intervenir inmediatamente en cuanto los mercados latinoamericanos se abran o cuando los acuerdos de complementación permitan invadir mercados externos. Por el momento, algunas empresas actúan exclusivamente para satisfacer los estrechos, pero aún no cubiertos mercados nacionales. [B. ROFMAN]

LAS EMPRESAS MULTINACIONALES PARECEN HABER LLEGADO A UN LÍMITE DE EXPANSIÓN

Lo que ha dicho el señor Rofman sobre las empresas multinacionales frente a las grandes empresas locales es totalmente cierto, pero quiero precisar que esta absorción de las empresas nacionales grandes privadas por empresas extranjeras, y la creación de una estructura de empresas multinacionales extranjeras y empresas nacionales estatales son resultado de que las empresas nacionales, aparte de una demanda interior estrecha, tenían una base tecnológica, financiera y comercial inadecuada. Esto atrajo a las empresas extranjeras y —por molesto que sea para muchos— fueron llamadas por las empresas nacionales, cuyos dirigentes iban a Chicago y a Nueva York a solicitar la entrada de la empresa extranjera, primero pidiendo un “royalty”, después un “marketing agreement”, luego “general management” y finalmente, cuando no pagaban nada, vendiendo poco a poco sus participaciones. Éstos son los hechos reales. Es evidente que todo esto fomentase la concentración económica y la concentración geográfica.

Afortunadamente, las tendencias actuales siguen otro camino, no tanto en América Latina como en Europa, pero supongo que el rezago correspondiente quedará cubierto en aproximadamente 3 a 5 o quizá más años, según el país. Pero lo más interesante en este momento es ver el fracaso de las empresas multinacionales en el mundo a partir de los 2 o 3 últimos años, un fracaso tanto financiero y tecnológico como de comercialización; en los tres aspectos parecen haber llegado al límite de su crecimiento. Por lo menos en Europa manifiestan una regresión, y se están elaborando fórmulas organizativas nuevas para salir adelante en los tres puntos fundamentales. Especialmente en la tecnología avanzada de hoy existen empresas muy diferenciadas y muy pequeñas que proveen la tecnología de punta y la venden a las multinacionales. Es decir, la empresa multinacional ya no desarrolla la tecnología, sino que la compra a empresas especializadas que van desde el diseño de las carrocerías de Bertone hasta el diseño de motores especiales para la Ford, etc. Quienes se encargan de este trabajo son consultores con oficinas muy pequeñas, normalmente profesores exiliados de las universidades que tratan de alejarse de las molestias de los alumnos y de los rectores y de los políticos, y que están creando realmente una reorganización completa de la provisión de tecnología. En cuanto a la comercialización, la técnica es bastante sencilla

y la proporcionan organizaciones de consultoría corriente que la venden en cualquier momento; la financiación se está resolviendo en su mayor parte debido a que en casi todos los países es creciente la intervención del sector público en asuntos de financiación, y quizá aún más en América Latina que en Europa. Por todo ello parece necesario comenzar a considerar que los factores que determinaban la ventaja comparativa de la empresa multinacional extranjera frente a la multiplanta necesaria local están desapareciendo. Todavía serán vigentes en América Latina por algún tiempo, pero según revela una encuesta reciente realizada por el editor económico de *The Economist*, la empresa multinacional, por lo menos en los países más desarrollados tecnológicamente, no es ya el "ave fénix"; su fórmula organizativa parece haber alcanzado su límite de expansión, por lo que ya se están buscando fórmulas organizativas distintas que, naturalmente, dan lugar a proyecciones geográficas de localización totalmente diferentes. [J. R. LASUÉN]

LA TEORÍA DE LOS POLOS COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

El tema que me correspondía tratar era el de la teoría de los polos como instrumento de reestructuración entre los sistemas de planificación. Además de los párrafos del Informe que lo tratan en una forma extremadamente general, me interesa hacer algunas consideraciones muy rápidas sobre cómo han sido los sistemas de planificación en América Latina y qué papel han tenido en ellos los aspectos espaciales o los problemas regionales.

Aun cuando es evidente que todas las estrategias latinoamericanas de desarrollo fueron tenidas en cuenta para elaborar los planes nacionales de desarrollo durante los años sesenta —planes que, por supuesto, incluyen implícitamente una estrategia en lo regional— lo cierto es que los aspectos espaciales no fueron incluidos en forma explícita en los planes. Si hubo alguna estrategia implícita que se concretó en determinados aspectos espaciales, estos aspectos no fueron estudiados específicamente. Basta hacer un análisis somero de los planes de desarrollo elaborados en los años sesenta, particularmente a partir de la Carta de Punta del Este, para ver que en la mayoría de los casos había un capítulo adosado que se llamaba problemas regionales, planificación regional o algo similar, sin que estos aspectos hubiesen sido ajustados a los demás elementos del plan. Es decir, las consecuencias en lo espacial surgían implícitamente de ciertas estrategias globales y sectoriales comprendidas en dichos planes nacionales, cuya aplicación parcial o total se reflejó en que las tendencias a la concentración espacial, hasta entonces características del proceso histórico de los países latinoamericanos durante la etapa de industrialización sustitutiva, continuarán al punto de acentuarse en casi todos los países las disparidades regionales.

En el trabajo del señor Morales aparecen unas estadísticas sobre el

crecimiento de las ciudades latinoamericanas y la brecha existente entre la ciudad de mayor crecimiento relativo o de mayor concentración demográfica y la ciudad que le sigue, y es curioso ver cómo en casi todos los países esta brecha ha tendido a acentuarse, es decir, la ponderación de la segunda ciudad ha permanecido y la ponderación de la ciudad más grande ha crecido vertiginosamente. Si esto se analiza desde el punto de vista industrial o de otros indicadores económicos, la brecha también se ha acentuado, por lo menos en esta etapa de industrialización sustitutiva en que se encuentra la mayoría de los países latinoamericanos, ya que el efecto que podría tener la localización de las empresas multinacionales en un proceso de desconcentración centralizada todavía no se refleja en las estadísticas de la mayoría de los países. Ahora bien, esta acentuación, en términos relativos, de las disparidades regionales se ha traducido también en disparidades en cuanto a las condiciones de vida que afectan a sectores muy importantes de la población localizada en áreas muy extensas, como puede ser el caso del Nordeste del Brasil con más de 30 millones de habitantes, cuyos niveles de vida, comparados con los de São Paulo, acusan una ampliación de la brecha, y lo mismo ocurre con la población de la Sierra peruana y la Sierra ecuatoriana en comparación con la de la Costa.

Frente a esta situación, surge la necesidad de incorporar de manera explícita e integrada una estrategia de desarrollo regional en los planes nacionales de desarrollo. Ello implica que los diversos instrumentos que conforman el programa de política económica del plan deberían ser diseñados con el propósito de lograr en forma integrada y coherente los objetivos globales, sectoriales y espaciales de la imagen del plan, y cabe anotar nuevamente que un programa de política económica con estas características ha sido una de las carencias esenciales de la planificación latinoamericana en el decenio de los sesenta, planificación que por lo demás en rara ocasión hallaron aplicación concreta. Pero incluso los que han trabajado en las Oficinas de Planificación no han elaborado un programa de política económica integrada que comprenda estos aspectos. Al analizar los planes preparados durante los años sesenta en América Latina, observamos que a veces reflejan una imagen-objetivo muy bien definida, una estrategia muy bien diseñada, que hay a veces modelos extremadamente refinados, que la escuela de Tinbergen ha tenido una enorme repercusión en las Oficinas de Planificación, pero generalmente los planes acaban allí, y cuando se trata de concretar y definir los instrumentos que deben aplicarse para llevar a cabo por ejemplo una reforma agraria o algún programa de localización industrial, etc., los agentes que controlan el proceso de decisiones se encuentran con que no existen.

En cuanto al aspecto regional de los planes, simplemente no existe una política que tienda a lograr determinados objetivos en la dimensión espacial. Ahora bien, en este marco general, parece que una política de creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas se presenta por ahora como el único instrumento que puede permitir vislumbrar una posibilidad real de lograr el desarrollo de las regiones más rezagadas de

nuestros países, por ejemplo en zonas seleccionadas de la periferia. Me refiero a éstas porque creo que por el momento no hay otra alternativa.

Ahora bien, una política de creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas en el marco de los planes nacionales de desarrollo debería proponerse, por un lado, mejorar las condiciones de vida de la población localizada en las regiones de la periferia. Ello significa establecer medidas o instrumentos de política económica tendientes a que los polos y regiones seleccionadas de la periferia se vean favorecidas por una distribución geográfica del ingreso, que se creen allí condiciones ocupacionales, lo que implica una localización de actividades seleccionadas, y fundamentalmente, que en ciertas regiones se mejoren las condiciones de acceso a bienes y servicios de la población de la periferia. Por otro lado, uno de los objetivos de esta política de polos debe consistir en incorporar recursos inexplorados de las regiones de la periferia al proceso productivo nacional, lo cual podría traducirse en el largo plazo en un elemento para incrementar el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto. Hay que tener en cuenta que los países latinoamericanos tienen todavía vastas regiones desocupadas, cuya repercusión en el crecimiento de la economía es una incógnita. Un caso elocuente es lo ocurrido en los últimos años en Ecuador, que no conocía sus reservas petrolíferas. Al incorporar la región de la selva, el petróleo ha tenido una fuerte repercusión en la economía ecuatoriana, prácticamente cambiando toda la estructura productiva y aun política del país. Otro caso característico es la fiebre por incorporar la región transamazónica al desarrollo de Brasil. Todos allá hablan de la Transamazonia y de lo que ella va a significar para el país y de la colonización de tierras y de los recursos que allí hay. Es una especie de ciencia ficción lo que se teje en torno a esta región. Pero este fenómeno es común en América Latina, en que varios países no han abordado todavía el problema de incorporar sus recursos de la periferia.

Finalmente, una política de creación de polos y regiones polarizadas de desarrollo podría implicar, a partir de un estudio que todavía no se ha hecho para la mayoría de los países, sustraer recursos fundamentalmente del sector público, actualmente destinados a ser deseconomías externas en las grandes concentraciones, y canalizarlas hacia el desarrollo de las regiones de la periferia. Este punto, que ha sido el origen del debate iniciado por Carlos Matus en su artículo "El desarrollo horizontal de América Latina", debería analizarse minuciosamente en nuestros países. São Paulo, y Brasil en general, está invirtiendo permanentemente recursos en viaductos, en comunicaciones, en nuevas vías rápidas, etc., para que São Paulo pueda seguir funcionando. Lo mismo ocurre en Lima, en Santiago, en Buenos Aires, en la ciudad de México. Algunos autores, como Luis Lander, han sostenido que buena parte de esas inversiones se destinan a absorber deseconomías externas. Matus señalaba que si se llegara a controlar el crecimiento de las grandes ciudades se podría dedicar parte de esos recursos a promover el desarrollo de nuevas regiones.

Una política tendiente a la creación de polos de desarrollo y regiones

polarizadas integradas a la política nacional de desarrollo puede atenuar las relaciones de dominación y dependencia que ligan al centro con la periferia. Y hago mía una observación de Antoni Kuklinski en el sentido de que una política de polos no necesariamente tiene que tender a acentuar las relaciones de dominación, sino que, si esa política pertenece a un sistema planificado, puede atenuar esas relaciones de dominación-dependencia y articular los flujos de una manera más adecuada a la imagen-objetivo que nos hayamos fijado. Sin duda, esto implica en alto grado la intervención estatal y una efectiva ingerencia en las causas que determinan los flujos interregionales de recursos financieros para la formación de capital y de recursos humanos. En otras palabras, exige actuar sobre el sistema bancario, sobre las remisiones y las transferencias de las grandes empresas, sobre las corrientes migratorias que hoy día están succionando la mano de obra de más alta calidad y aptitud de las regiones de la periferia hacia los centros. Requiere, pues, un instrumental de política económica concebido en forma global y coherente en el contexto del plan y acorde con la imagen-objetivo.

Todo ello parece obvio, pero no lo es tanto si se analizan cómo están concebidos los programas de política económica en América Latina, donde las medidas tienden más bien a lograr objetivos contrapuestos que actuar en forma global y coherente. Basta citar la experiencia de la Guayana venezolana, la del Nordeste de Brasil, las experiencias que Sergio Boisier relataba con respecto a Chile, Bolivia y Perú, etc. No es posible identificar esas políticas con políticas de creación de polos y regiones polarizadas. Simplemente, son un conjunto de buenas intenciones en la mayoría de los casos, y en otros constituyen alguna medida aislada en que se han concentrado las actividades industriales localizadas en Recife, Fortaleza y Salvador, pero según los datos publicados por SUDENE, en los primeros diez años no se había llegado a generar 200 000 plazas de ocupación directa a raíz de esas inversiones, para una población de más de 30 millones de habitantes.

Una auténtica política de creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas en América Latina necesariamente debe enfrentarse a dos restricciones esenciales; una fundamental, impuesta por la escasez de recursos para formación de capitales, lo cual conduce a una inevitable selección de regiones en los próximos años. Es decir, no podemos hablar de una política irrestricta de asimilación de la periferia al proceso económico nacional, sino que tenemos que concentrarnos en las regiones que presentan problemas mayores. Nuestros países, en las circunstancias actuales, no disponen de los enormes recursos financieros para formación de capitales que se requerirán para generar economías externas, para realizar obras de infraestructura en todas las regiones del Perú o en todas las regiones del Brasil. La segunda restricción se halla en los intereses de los grupos y de los centros dominantes, cuya oposición podría constituir un obstáculo insalvable a una estrategia como la que aquí se ha pretendido esbozar. [C. DE MATTOS]

REALISMO DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En su exposición, Carlos de Mattos examinó la aplicación efectiva de los planes en América Latina, especialmente en lo que toca a su contenido regional. Quisiera agregar que hay diferencias de calidad entre esos planes, y en el concepto de calidad creo necesario incluir su realismo. Podemos hablar de una cuantiosa producción de planes, podemos considerar diferencias de calidad técnica en la elaboración de estos planes, mas para que se pueda evaluar qué ha estado sucediendo con la planificación en América Latina, debiéramos tener en cuenta el realismo que cada uno de esos planes tuvo, cualquiera que haya sido su calidad técnica frente a las circunstancias en que se pensó aplicarlos.

Una segunda observación se refiere a la importancia de la incorporación de recursos nuevos a nuestras economías, según mencionó De Mattos, poniendo como ejemplos Ecuador y Brasil. Cualquiera que sea la magnitud económica de los recursos que se incorporan, lo que tenemos que considerar realmente es la relación entre el monto de recursos nuevos y la dimensión económica del país. La incorporación de un sector petrolero eficiente a la economía ecuatoriana ¿efectivamente cambia su estructura?, o la apertura de una carretera en Brasil ¿puede cambiar la estructura de la economía nacional por lo menos a corto o mediano plazo? Veo aquí dos aspectos; uno, el problema de relación entre el monto de recursos que se incorporan y la dimensión de la economía; otro, el problema del tiempo en que estos recursos se incorporan a la economía, de golpe como puede ser el caso de un sector petrolero nuevo, o gradualmente si deriva de la apertura de una zona nueva.

Por otro lado cuando se habló de los problemas tecnológicos, del tamaño de las plantas y de la dificultad para lograr un equilibrio intersectorial en una región dada, parecía indicarse realmente que se tiene que concebir todo el problema de la polarización en términos intersectoriales. Podrían considerarse casos de polos de desarrollo que tuviesen que apoyarse en ciertas combinaciones de actividades en las cuales predominara el sector secundario, pero también polos de desarrollo con predominio de la actividad agrícola. Hay, pues, una crítica seria a la posibilidad de seguirse planteando el problema de polos de desarrollo como un problema unisectorial o como un problema que se circunscribe a un determinado ámbito urbano. [F. PEDRÃO]

UTILIDAD DE LA TEORÍA DE LOS POLOS DESDE UN PUNTO DE VISTA
FUNCIONAL, NO EMPÍRICO

Tengo la impresión de que juzgamos sobre la utilidad o inutilidad relativa de la teoría de los polos de desarrollo partiendo de un marco empírico, no de una concepción teórica y funcional. Obviamente la teoría con-

cebida hace treinta años en Francia no puede ser útil en ningún sitio del mundo en este momento, porque las condiciones empíricas que dieron base a esa teoría han desaparecido. Sin embargo, creo que la teoría de polo de desarrollo no consiste en la descripción de un modelo empírico que surgió en un momento histórico determinado, sino que es una concepción mucho más amplia que se ha desarrollado ulteriormente, por lo que podemos hablar de ella en términos funcionales. Y más que de un polo de desarrollo hemos de referirnos a un sistema de polos de desarrollo jerarquizados, lo cual se aproxima bastante a la concepción de un sistema urbano con diferentes nudos, diferentes funciones, diferentes jerarquías y diferentes áreas de influencia.

Tampoco debemos hablar de polos en términos físicos; hay polarización en todos los aspectos de la actividad del hombre, y desde luego en los dos que nos interesan aquí, que son el sectorial y el geográfico. Las hipótesis que explican la polarización no son siempre las mismas; pueden aducir razones económicas o razones geográficas, y es muy posible que sea mucho más eficaz a veces conseguir una polarización geográfica a través de medidas sectoriales, o una polarización sectorial a base de medidas geográficas. En Asia, la corrección del sistema actual se debe basar en polarizaciones agrícolas; en América Latina probablemente serán polarizaciones industriales, y en Europa van a ser normalmente de servicios cuaternarios. O sea que las variables instrumentales en el modelo son distintas según el marco institucional, económico, tecnológico o de organización. He escuchado aquí una enumeración de lo que se debe hacer, pero aún no se ha dado una respuesta operativa proponiendo cómo hacerlo. Se trata de integrar de alguna forma la planeación nacional con la planeación urbana, para corregir ciertas cosas que ni la planeación urbana ha conseguido por sí sola.

Muchos persisten en opinar que la integración tiene que ser napoleónica, regimental, que el plan nacional tiene que abarcar varios planes regionales y los planes regionales tienen que englobar de una forma sistemática varios planes locales, etc. Creo que éste es otro de los fantasmas que conviene destruir de una vez para siempre. La integración no tiene por qué ser napoleónica, hay otras formas de integración en un sistema de organización. El esquema napoleónico ya es anticuado, pues las circunstancias han cambiado lo suficiente para que ese esquema deje de ser eficaz. Veamos ahora las dificultades que supone este deseo de integración de las políticas nacionales, regionales y urbanas. Efectivamente creo que la teoría de los polos de desarrollo, en el sentido funcional mencionado, ofrece la base científica para esa integración, pues toca todos los aspectos: polarización regional, planes nacionales de desarrollo, polarización geográfica, sistemas urbanos. El problema básico al que se enfrenta la teoría es el de equidad social y eficacia económica tan discutido en los últimos años, aunque abandonado por la frustración de los científicos ante la imposibilidad de resolverlo. No se puede perseguir el máximo crecimiento económico de un país y al mismo tiempo borrar diferencias regionales de renta o de cualquier otro indicador social. Hay un conflicto

interno cuya solución implica superar el modelo napoleónico de planeación nacional y regional. Hay que desligar las dos planeaciones y asignar claramente a la planeación nacional un objetivo económico que por su grado de abstracción corresponde más a la nación que a la región, y dar a la planeación regional un objetivo claramente social. El problema equidad-eficacia se debe trasladar de las oficinas de planeamiento y de las universidades al ámbito social donde se originan. Los planeadores nunca podremos resolver dentro de la perspectiva de desarrollo el problema social, ni nos corresponde resolverlo. Hasta el momento los economistas hemos pensado que la mejor solución económica era a la vez la mejor solución política y la mejor solución social, por lo que al surgir problemas sociales de alguna forma creímos nuestro deber encontrar la mejor solución compatible. Pero si la hipótesis es falsa —y así me permito sugerirlo—, el problema se resuelve estableciendo una función de preferencia social donde queden identificados los tres tipos de objetivos de la planeación —económicos, políticos y sociales. [ORADOR NO IDENTIFICADO]

NECESIDAD DE NUEVA INFORMACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

En cierto modo podemos decir que la planificación se basa principalmente en la información disponible. Tanto si aplicamos la teoría de los polos para intentar explicarnos el pasado de América Latina como para tratar de construir el plan para el futuro del Continente, siempre necesitamos información. Pero incluso partiendo de aspiraciones muy modestas debemos reconocer que la información regional sobre América Latina deja mucho que desear, aparte de que las nuevas políticas de polarización requieren datos que difieren de la información para la tradicional planificación física. Creo, pues, necesario incluir esta preocupación en las conclusiones de nuestro seminario y en los futuros planes de investigación de las dos instituciones que lo patrocinan.

En América Latina parece existir ya una cierta ideología común sobre planificación general, así como una cierta concepción metodológica sobre planificación regional; a ello se agrega un cúmulo de datos que casi todos conocen y citan de continuo. Ahora se trata de avanzar hacia una etapa más diferenciada y elástica que se adapte mejor al pensamiento moderno sobre estrategias de desarrollo. Y para ello se requiere una amplia información. [A. KUKLINSKI]

Será difícil tratar sistemáticamente el problema de la información, pero tal vez cada uno de nosotros, por su experiencia o su trabajo, pueda señalar algunas lagunas de información que se requiere llenar. Por mi parte, creo que conocemos muy poco de la localización, el tamaño y la propiedad de las empresas que tienen que ver con el desarrollo industrial, factor importantísimo en el desarrollo polarizado. Una investigación en este campo sería muy útil. Otro aspecto que conviene estudiar es el de las

metodologías de cuentas regionales, información muy importante cuando hay problemas de crecimiento interregional dentro de los países. [J. R. LASUÉN]

INFORMACIÓN Y CONFLICTO DE OBJETIVOS

Efectivamente, en América Latina se encuentran sorpresas en materia de información. El caso del Brasil, por ejemplo, es muy interesante. Hay allí una masa de información detallada que constituye una base bastante apreciable. Pero desde el punto de vista de los intereses de la planificación regional o de una estrategia de desarrollo polarizado más bien se requieren datos de, digamos, segundo o tercer orden, es decir datos elaborados. Los datos básicos generalmente están disponibles, pero en forma suelta: sobre población, educación, industria, etc. Pero si se quiere utilizar instrumentos más selectos de programación, en los cuales haya que introducir coeficientes de carácter tecnológico o de comportamiento, por ejemplo de capital-producto en el nivel regional, simplemente se está perdido. En mi opinión, pues, la deficiencia más seria no está en la falta de información básica, sino en la falta de información elaborada, tarea que por supuesto no le corresponde al planificador.

Otra deficiencia se refiere a la información de carácter cualitativo, conocimientos generales sobre las potencialidades de algunas regiones que pudiesen ayudar en la toma de decisiones de los agentes privados, principalmente.

Con respecto al problema de los conflictos de objetivos en los niveles nacional y regional de la planificación, no creo que alcanzaríamos a cubrirlo ni siquiera superficialmente en este seminario. Sin embargo, quiero hacer dos breves observaciones; en primer lugar, me parece conveniente ubicar ese conflicto dentro de un contexto más general, a saber, dentro del marco político, porque después de todo los objetivos son sólo uno de los tres o cuatro elementos principales de una política cualquiera, y también encontramos conflictos entre las metas y entre los instrumentos de la planificación nacional. En segundo término, el conflicto de objetivos, particularmente el de eficiencia-equidad que introdujo en la discusión el profesor Lasuén, no sólo depende de la distinta naturaleza de los objetivos como tales, sino también de la distribución del poder de decisión dentro de un sistema de planeamiento. Es decir, si el poder está centralizado y se actúa sobre un sistema interdependiente de regiones, no cabe duda que la necesidad de tomar decisiones interdependientes derive en decisiones conflictivas. Si el poder, en cambio, está distribuido descentralizadamente, el simple hecho de la distinta valoración individual de un mismo objetivo también introduce un elemento conflictivo. [S. BOISIER]

Cuando se habla de información, creo que debe preguntarse información para qué, para utilizarse en qué esquema de análisis. Información realmente la hay en cantidades absurdas en América Latina. Gran parte de esa información sirve, por lo menos, para los propósitos de desarrollo. El problema que nosotros tenemos es que la estructura de planificación que proponemos aquí dispone de informaciones que sirven para planificar a corto plazo, pero al desagregarse en una escala regional no necesariamente sirve para tratar problemas de más largo plazo. Salvo algunas excepciones —Venezuela, Brasil—, no se tienen siquiera cuentas nacionales que sirvan para mucho, es decir, ni siquiera se ha logrado reunir la información estadística fundamental y no se ha respondido a las demandas formuladas por el sistema keynesiano de análisis, mucho menos se lo puede reajustar para un análisis de más largo plazo. Pero si nos olvidamos de ese marco keynesiano de análisis de la planificación de corto o mediano plazo y nos dedicamos a ver directamente qué indicadores mínimos necesitaríamos para trabajar en la planificación regional en América Latina, creo que la tarea que tenemos delante de nosotros, al lado de la investigación empírica de identificar lo que existe, es una tarea de imaginación, pues tenemos que elaborar una estructura de informaciones que se adapte al esquema de análisis que nos proponemos utilizar en escala regional. Y para esto, las referencias al sistema nacional de cuentas tampoco sirve gran cosa. [F. PEDRÃO]

Acerca de la información, Fernando Pedrão ha resumido mis puntos de vista. Pero sí me gustaría aclarar algunos puntos de la exposición de De Mattos. En primer lugar, sobre el problema equidad o eficiencia. Es necesario que de alguna forma la sociedad y su organización de poder, o sea el Estado, indiquen claramente al planeador la solución del conflicto eficiencia-equidad, solución que no debe quedar en manos del planeador. Comprendo que en un determinado marco histórico empírico pueda prevalecer el deseo de eficiencia económica, traducida vulgarmente en el máximo ritmo posible del crecimiento del PIB, y que en otras circunstancias haya otra actitud distinta que consista en elegir una mayor homogeneización en la distribución de la renta. Pero esta decisión no es asunto del planificador, y si la toma cometerá un error considerable. No se debe partir del supuesto implícito de que el máximo ritmo de crecimiento alcanza a la vez los mejores indicadores sociales y los mejores indicadores políticos, sino que hay que indicar claramente cuáles son las disparidades entre los costos y los beneficios de la planificación. Un objetivo económico puede tener tal costo social o implicar tal otra ventaja social, exigir este costo político u ofrecer aquella ventaja política, etc., y es la sociedad o el Estado quien debe elegir el objetivo correcto en función de la preferencia social y sin crear antagonismos internos. Lo que a mí, como planificador, me interesa es que los objetivos elegidos sean congruentes entre sí para que yo no cometa errores que deriven de los errores de elección. Y para que no los haya, se tendrán que especificar claramente los objetivos económicos, sociales y políticos y buscar su compatibilidad.

Respecto de la maquinaria de planificación, quisiera especificar las características de lo que llamo "esquema napoleónico": está organizado de arriba abajo; hay un organismo superior y un organismo subordinado, etc., en forma piramidal; las decisiones se toman de arriba abajo y las informaciones siempre van de abajo arriba a petición de la punta de la pirámide. Este esquema de planeamiento no es nuevo, pues toda la organización administrativa de los países latinoamericanos es napoleónica. Las ventajas que tiene este sistema de organización es que cuando se trata de hacer algo muy preciso, resulta muy efectivo, pero cuando se trata de hacer algo complejo, este sistema de organización basado en un sistema cerrado de información corre el riesgo de que, al estar todas las decisiones concentradas en la punta de la pirámide, toda la organización se equivoca si esa punta se equivoca. Hace falta asegurar que la pirámide tenga siempre la capacidad de innovación necesaria, que no sea un sistema cerrado. Tampoco estoy sugiriendo un sistema totalmente abierto.

Para una planeación a corto plazo, cuando los objetivos son claros, cuando las estrategias son claras, cuando lo que se trata de hacer es relativamente sencillo, hace falta un sistema organizativo relativamente cerrado; pero cuando se trate de imaginar el futuro, cuando se trata de hacer planeación a largo plazo, cuando se trata de tener que innovar en todos los sentidos, un sistema de planeación cerrado es demasiado arriesgado.

Además tengo la impresión de que efectivamente, como dice De Mattos, en América Latina hay una tendencia hacia la centralización de la maquinaria de planeación. El ejemplo más ilustrativo que conozco es el de Brasil, país que introdujo una maquinaria de planeación bastante ingeniosa, con una planeación central y una planeación regional aislada de la central, pero gradualmente fue reduciendo la competencia de planeación de los organismos regionales para centralizarlos en programas federales. Esa tendencia se ha manifestado en una homogeneización de las decisiones que considero peligrosa, porque antes los organismos regionales trataban de hacer planeación a largo plazo, mientras que ahora se les obliga a hacer planes regionales compatibles con los planes federales. Como los planes federales son a cuatro años y sus objetivos estrictamente económicos, la planeación regional está perdiendo la poca capacidad de innovación y la poca capacidad de planeación social que originalmente tenía. Y esto sí es grave.

En cuanto a la supuesta falta de información como uno de los problemas básicos de la planeación regional en América Latina, considero que es general en todos los países, y que el caso particular de América Latina no es tan malo como a primera vista puede parecer. Mi conocimiento directo de dos o tres países, sobre todo Venezuela y Brasil, me ha demostrado que el grado de información existente es mucho mayor que la media mundial y mucho mayor que el de muchos países europeos, y no me extrañaría encontrarme una situación parecida en otros países del continente.

El problema de la información no es un problema particular de Améri-

ca Latina, es un problema general, y abarca muchos aspectos no económicos convencionales de la planificación. Por otro lado el señor Pedrão comentó que uno de los aspectos básicos no tratados es el problema temporal en el horizonte de la planificación. Y esto sí es algo grave. La planificación regional, sobre todo si ha de relacionar la planificación sectorial y la planificación urbana, necesariamente tiene que ser planificación a largo plazo, mientras la planificación nacional necesariamente tiene que ser a corto plazo, dado el nivel actual de los conocimientos y la técnica habitual de los planificadores de perseguir objetivos fundamentalmente económicos convencionales, y parece que implícitamente todos aceptamos que la planificación regional debe intentar alcanzar, además de objetivos económicos, objetivos sociales. Surge aquí el conflicto entre los horizontes de los planeamientos nacionales y regionales, unos a corto y otros a largo plazo, y el conflicto entre los objetivos económicos nacionales y los objetivos económicos y sociales regionales. La investigación de estas dos zonas de conflicto es importante porque puede ayudar a establecer normas claras sobre cómo operar en la planificación regional. [J. R. LASUÉN]

Entre las apreciaciones que hizo el señor Lesuén hay algunas que suscitan dudas. Planteó el conflicto entre los objetivos de equidad y eficiencia, normalmente presente en América Latina debido a que la mayoría de los planes elaborados en la década de los años sesenta definieron su política en función de objetivos tales como el incremento del ritmo de crecimiento del producto, cierto equilibrio de la balanza de pagos, etc., y dejaron, como una consecuencia implícita del logro de esos objetivos, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Pero como esto no se tradujo en políticas concretas para las regiones más rezagadas, las condiciones de vida de la población del Nordeste de Brasil o de la Sierra peruana o de ciertas regiones de Yucatán siguieron iguales o incluso, en términos relativos, empeoraron.

El problema consiste en enfrentar estos problemas de equidad y eficiencia en nuestros países sin olvidar la escasez de recursos para formación de capital, típica de todo el período de industrialización latinoamericana. Yo pienso que la solución se puede encontrar a través de un sistema integrado de planificación nacional. El término "napoleónico" que el señor Lasuén utilizó es un nuevo adjetivo, no una caracterización efectiva de la concepción general del sistema de planificación. A la luz de la experiencia de nuestros países, yo no veo otra alternativa que nos permita organizar la actividad económica y lograr esos objetivos, como no sea partiendo de una concepción global. Y esta concepción global, a partir de una imagen-objetivo de planificación que selectivamente trate de resolver estos problemas, tiene que traducirse en instrumentos de política económica que vamos a utilizar para lograr estos objetivos.

Creo, en definitiva, que todos los estudios preliminares de planificación —fijación de una imagen-objetivo, elaboración de diagnósticos, utilización de modelos, etc.— se deben concretar a través de un programa

de política económica que contenga un conjunto de instrumentos que los agentes que controlan el proceso de decisiones van a adoptar y ejecutar. Los planes latinoamericanos han tenido excelentes diagnósticos que llenan estantes enteros de las bibliotecas de los organismos especializados, tienen hermosísimos modelos, a veces desagregados en forma extraordinaria, como algunos modelos que se han hecho para Venezuela. Pero cuando analizamos la parte final del plan, es decir, lo que se somete a los agentes que controlan el proceso de decisiones y las medidas que se van a aplicar para llevar a cabo una reforma agraria, por ejemplo, o una política de determinado tipo tributario o fiscal, etc., vemos que los planes comienzan a cojear y estos instrumentos de política económica que configuran el programa de política económica del plan son los que de hecho determinan la asignación de los tan escasos recursos del sector público y del sector privado para lograr estos objetivos, que pueden ser los mencionados: aumentar el ritmo de crecimiento del producto y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones de vida de algunas regiones rezagadas.

Si es a esta concepción global de la planificación a lo que el señor Lasuén llama esquema napoleónico estoy de acuerdo en que la planificación tiene que ser así, y que en América Latina no tenemos otra alternativa. Cuáles son las condiciones de viabilidad política que una concepción de este tipo pueda tener en nuestros países es otra historia. Pero yo diría que ya hemos avanzado bastante y que hoy día, aparte del caso de Cuba, en Perú, en Ecuador, en Chile concretamente se está trabajando con concepciones de este tipo. Creo que en Brasil, dentro de otro modelo, hay algunos elementos que nos permiten decir que la concepción de la planificación se considera de esta forma. En suma, el logro de determinados objetivos de equidad, en términos relativos siempre, sólo puede perseguirse a partir de una concepción global nacional.

El señor Lasuén también señaló que ciertos objetivos de tipo nacional podían enfrentarse a través del plan global y ciertos objetivos de orden social a través de planes regionales. Yo creo que forman parte de un proceso único en el cual simplemente se distribuyen las competencias y atribuciones entre distintos organismos que tienen que actuar en forma coordinada. A fin de cuentas, el paquete de recursos que vamos a asignar es un paquete único y se va a destinar a determinados objetivos a través de los instrumentos del programa de política económica. [C. DE MATTOS]

PATRÓN MONOPOLARIZADOR Y ESQUEMA DE POLOS

Para saber si las teorías de desarrollo polarizado son aplicables en América Latina hay que encarar primero la naturaleza, la dinámica y las perspectivas del actual patrón de desarrollo. Una vez tomada conciencia de que ésta es la realidad y éstas las perspectivas a corto, mediano y aun a largo plazo, éstos los factores políticos y sociales que consolidan este patrón o, por el contrario, los factores que permiten una modificación

del patrón, se abre una posibilidad de aplicación de las teorías de desarrollo polarizado.

¿Cuáles son las dos características más importantes del patrón vigente de desarrollo y del patrón implícito en la posibilidad de aplicación de las teorías de desarrollo polarizado en América Latina? En primer lugar, son características incompatibles entre sí. El patrón tradicional es monopolarizante, es decir, conduce forzosamente, por razones históricas, a la monopolarización, a la concentración en un gran polo que no se va a diversificar, es decir, que no va a permitir polos subsidiarios mientras no llegue a su nivel máximo de saturación; cuando esto ocurra, se desprende un polo subsidiario, pero la naturaleza de polo subsidiario no se pierde. En cambio, la idea implícita en las teorías de desarrollo polarizado busca exactamente lo contrario: una capacidad natural y funcional de descentralización, un uso estratégico del espacio socioeconómico, una capacidad para ocupar racional y eficientemente el territorio y para ir incorporando los nuevos recursos contenidos en las nuevas unidades territoriales, y sobre todo la posibilidad de que existan dinámicas locales y regionales de desarrollo capaces de servir de campo para los nuevos efectos que a través de la estrategia de desarrollo polarizado van a producirse en tales localidades o tales nuevos polos.

Esta idea, por supuesto, es incompatible con el patrón vigente, *monopolarizador* que pretende que sólo en aquellos lugares en que se han acumulado suficientes ventajas pueden obtenerse ventajas adicionales, con lo que se plantea el célebre círculo vicioso que todos conocemos. Esto nos llevará forzosamente a la urbanización concentrada con la consiguiente concentración del ingreso y expansión vertical del mercado, tal como ha sucedido en América Latina.

Las teorías de desarrollo polarizado pretenden lo contrario; su estrategia implica un modelo implícito de desarrollo que es *alternativo* del vigente, pero que tampoco constituye una panacea. [R. UTRIA]

Estoy de acuerdo con el señor Utria en la necesidad de un examen crítico de la teoría de polarización, pues a través de ese examen se puede llegar a saber qué puede tener de válido y qué trampas teóricas podría contener. Como cualquier otra teoría, también la de los polos se refiere a un determinado ámbito, y tiene un determinado alcance, con sus posibilidades y sus limitaciones. Una finalidad de este Seminario consiste justamente en ayudar a descubrir para qué fines y en qué circunstancias esta teoría puede ser válida. Para ello, el examen crítico debe comenzar por plantear en forma rigurosa y exhaustiva sus supuestos, y los del ambiente en que se la quiere aplicar. Se necesita establecer, entre otros, los antecedentes sociohistóricos. Ésta es la primera tarea que se tiene por delante. A continuación tenemos que considerar el conjunto de relaciones y proposiciones que componen la teoría y confrontarlo con la realidad; esto nos permitirá juzgar qué podremos hacer en el futuro en el ámbito empírico. [F. PEDRÃO]

NECESIDAD DE UN ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

Como observador objetivo de las discusiones llevadas a cabo hasta el momento, quisiera mencionar uno o dos de los temas principales tratados en el Seminario. Parece haber un acuerdo bastante general sobre la necesidad de desarrollo regional; de lo contrario, no estarían reunidos aquí los presentes. Pero parece haber diferencias ideológicas, más que técnicas, que considero difíciles de superar. Creo percibir cierto dogmatismo en los documentos, un dogmatismo referido a la preeminencia de la economía. Deberíamos ampliar nuestra perspectiva y reducir nuestra dependencia de la economía. No basta con reunir un grupo de expertos de diversas disciplinas; lo que necesitamos realmente es un enfoque multidisciplinario, que considere a la región no como un mero objeto al cual aplicar técnicas o estrategias específicas. Los estudios técnicos, por importantes que sean, deberían subordinarse a una mejor comprensión de la región, lograda mediante estudios generales que la entiendan como un organismo social vivo compuesto de comunidades humanas. [W. ARMSTRONG]

PLANIFICACIÓN URBANA Y PLANIFICACIÓN RURAL: SU VINCULACIÓN

Al establecerse el segundo grupo de trabajo en este Seminario, se pensó en la necesidad de discutir cuál es la significación, la importancia de la vinculación entre los programas de desarrollo urbano y los programas de desarrollo rural. En nuestro grupo se llegó a afirmar que actualmente no existe tal vinculación, porque ante todo falta un enfoque integrado o unificado. Hemos sugerido una categoría teórica —un modo de producción— que permitiría integrar espacios ecológico-demográficos diferenciados. Pero también discutimos y rechazamos la perspectivización usual en los estudios sobre lo urbano y lo rural en América Latina, esto es, el pluralismo estructural. Finalmente insistimos en que las características urbano-regionales de nuestros países responden a manifestaciones de un desarrollo desigual y combinado; así pues, hemos tocado los mismos problemas discutidos en el otro grupo de trabajo, aunque desde un punto de partida distinto.

En cuanto a los elementos prospectivos, insistimos en la necesidad de revisar en forma urgente y continua los supuestos teóricos, los conceptos manejados por la planificación regional y, naturalmente, el instrumental analítico en nuestros países. Abrimos la discusión en torno al concepto teórico emergente que es la región; hasta ahora hemos hablado de planificación regional, de desarrollo nacional y, sin querer caer en una discusión bizantina sobre regiones como ha ocurrido otras veces, hacemos una proposición provisional bastante específica. En cuanto al proceso de re-

gionalización propiamente tal, consideramos que, con relación a la planificación, se debe concebir con un contenido histórico tal que realmente estemos en condiciones de consolidar espacios regionales, de transformarlos, eliminarlos o crearlos, si es necesario. Por último, hablamos sobre lo que entendemos por planificación integral en cuanto a proceso social que permite vincular medios ecológicos y demográficos como son el campo y la ciudad. [H. MÉOT]

ESCEPTICISMO FRENTE A LA TEORÍA DE LOS POLOS

Para precisar más la pregunta fundamental del señor Pedrão acerca de la utilidad relativa de la teoría de los polos de crecimiento, quiero decir que en economía la forma de evaluar la utilidad relativa de un bien, de un producto, es saber cuál es el costo oportunidades-utilización. Y si se trata de resolver los problemas de planificación regional integrada (los objetivos económicos y sociales en América Latina), en relación con la planificación nacional y la planificación urbana, hemos de preguntarnos qué otras teorías hay disponibles para sustituir el potencial uso de la teoría de los polos, teorías que admitan dentro de su seno un análisis sectorial y un análisis espacial. Las teorías tradicionales se centran en los conceptos de "análisis de base económica", lugar central y complejo industrial. Sin embargo, todas ellas se pueden integrar en una teoría de polos de crecimiento más extensa; a su vez, la teoría de los polos incluye algunos componentes que no están incluidos en las tradicionales, que pueden ser válidos internacionalmente, pero quizá no aplicables en América Latina. Luego habría que explicar por qué América Latina es diferente al resto. Ésta sería una manera de encarar la pregunta general del señor Pedrão. [J. R. LASUÉN]

Mi escepticismo respecto de la teoría de los polos de crecimiento es conocido. Reconozco que esa teoría se basa en una serie de valores, de valores no identificados debido a que históricamente fue elaborada para un país y una situación determinados en que tales valores se sobrentienden, por lo que no hacía falta especificarlos. La teoría respondía a las necesidades peculiares de la Francia napoleónica del siglo XIX, con su concentración absoluta del poder político y social en París. París era la potencia colonial, y el resto de Francia la colonia. Pero fueron tales los problemas políticos derivados de esta extrema centralización, que surgió la necesidad de reorganizar el país y darle mayor estabilidad. La teoría de los polos fue la respuesta. Si la ideología en que se basa tiene aplicación en América Latina o Asia, la teoría puede ser de utilidad. Si no, hay que alterarla, adaptarla a la diferente orientación social. Y tengo mis dudas sobre la posibilidad de hacerlo.

Pero aun la teoría menos promisoría debe investigarse, pues no sólo consiste en describir un proceso histórico a partir de observaciones, sino

que plantea un conjunto de hipótesis que nos llevan a alcanzar determinadas conclusiones; comparamos estas conclusiones con la realidad, y si coinciden, seguimos trabajando con la teoría; en caso contrario, la deseamos. Ahora bien, la teoría de los polos de crecimiento va más allá, pues permite hacer predicciones y proyecciones a partir de una serie de elementos y relaciones sueltos, y difícilmente podemos llamar científica una teoría predictiva. [L. LEFEBER]

JUSTIFICACIÓN DE LA PLANEACIÓN REGIONAL

Me parece válido el punto de vista crítico del señor Lefebber, cuando pregunta si la teoría de los polos de desarrollo contiene hipótesis operativas de carácter predictivo y si son refutables o no.

Creo que podemos resumir la teoría de polos de desarrollo en tres hipótesis básicas perfectamente operativas y predictibles: 1] existe una tendencia a la polarización sectorial de actividades, que significa un mayor grado de concentración en una tabla insumo-producto o de cualquier otro tipo; 2] existe una tendencia predecible hacia la polarización espacial de actividades; y 3] en condiciones de eficiencia, existe una tendencia hacia la interacción entre estas dos polarizaciones al punto de llegar a superponerse. Para juzgar la validez relativa de esta teoría, hay que hacer las predicciones y ver si son refutadas por la experiencia, y si no se pueden refutar todas, habrá que descubrir el coste de oportunidades de aproximación frente a otras experiencias. Los argumentos que se esgrimen en contra de la política de la teoría de polos de desarrollo en realidad constituyen una crítica más amplia; no se refieren sólo a los polos de desarrollo, sino al intento de planear el espacio frente a los sectores. La existencia de autoridades políticas de nivel nacional y nivel regional hacen necesario ese tipo de aproximación. Esto, sin duda, es cierto, pero si sólo fuera la existencia de las autoridades políticas nacionales y regionales la que hace necesaria la planeación regional, la mejor solución sería suprimir las autoridades regionales. Debe haber otra justificación más sólida. Hay que preguntar por qué existen las autoridades regionales y si se justifica su existencia. ¿Acaso todos los objetivos sujetos a planificación, tanto económicos como políticos, pertenecen al mismo nivel? Si así fuera sólo haría falta una sola autoridad de planeación. Pero ocurre que no todos son del mismo nivel; hay objetivos más amplios y objetivos más limitados en los diferentes espacios, hay objetivos económicos que afectan a toda la población y objetivos políticos que afectan a toda la población, pero también los hay más reducidos, tanto institucionales como sociales que afectan a distintos grupos de la población en distinta forma.

Es necesario diferenciar los objetivos por el tamaño del universo que representan y establecer autoridades de planeación y formas de planeación diferenciadas de distinto contenido. Y aquí surge la pregunta de

si se puede planear con un solo tipo de instrumento para todas las autoridades o no. En caso afirmativo, por ejemplo con los instrumentos económicos, no sería necesaria la planeación espacial, a pesar de que los objetivos sociales fueran sólo regionales, porque se podrían utilizar sistemas de redistribución de rentas como los ya discutidos aquí, pero resulta que para obtener ciertos objetivos de alcance reducido no se pueden utilizar instrumentos amplios y generales, sino instrumentos más limitados y diferenciados. No se trata de matar moscas con cañones. Sin duda una planeación sectorial podría alcanzar muchos objetivos espaciales, así como una política espacial podría alcanzar muchos objetivos sectoriales, y aquí es donde puede tener su función una buena teoría de polos de crecimiento, que atienda aquellas partes de lo económico, lo político, lo social, lo espacial, lo sectorial que no se cubren unas con otras, por lo que requieren planeaciones específicas. [J. R. LASUÉN]

TEMAS QUE TENER EN CUENTA EN UN NUEVO SISTEMA DE VALORES EN AMÉRICA LATINA

Existe un patrón histórico o tradicional de desarrollo en América Latina al que corresponde un cierto sistema de valores, y ese patrón histórico o tradicional de desarrollo ha dado lugar a una determinada estructura espacial, a la hiperconcentración urbana. Es evidente para cualquier espectador interesado, por no hablar de los actores del escenario latinoamericano contemporáneo, que ese patrón histórico y su sistema de valores se está poniendo en tela de juicio, y que los latinoamericanos desean modificar profundamente su situación. Lo que todos nos preguntamos es si a un nuevo sistema de valores corresponderá una nueva política, un nuevo patrón de desarrollo, y cuál será su reflejo en el aspecto espacial. Quiero incitar a quienes dominan el tema a concentrarse en este punto, es decir, en qué medida una teoría espacial, de localización o de polos puede responder a nuestras inquietudes muy concretas en cuanto al nuevo patrón de desarrollo que creemos debiéramos seguir.

Me permitiré agregar algunas observaciones sobre otros temas que me inquietan en este campo y que creo son parámetros o variables dignos de tomarse en cuenta. Uno es el tema de la equidad entre las regiones rezagadas y las regiones privilegiadas, con todo lo que ello implica en relación con la concentración de ingresos y oportunidades. Otro es el tema de la eficiencia en un sentido amplio, que abarque los aspectos tanto económicos como sociales. Y yo veo este problema de la eficiencia desde dos puntos de vista, uno desde lo que podríamos llamar las economías o "deseconomías" de concentración, escala, etc., a nivel de la eficiencia de las unidades productivas o de los complejos productivos; otro desde el punto de vista de la formación de economías externas, sobre todo de la inversión pública, del gasto público, tanto para fines de producción de bienes y servicios —sobre todo de bienes— como para la prestación de los

servicios sociales con el fin de atender a las necesidades de toda la población.

Un tercer tema se refiere a los recursos existentes y no bien aprovechados. En el caso de América Latina, uno encuentra con mucha frecuencia que existen recursos naturales o recursos de mano de obra no suficientemente aprovechados, en buena parte por el patrón de distribución espacial prevaleciente. Y he dejado para lo último un tema que viene preocupando cada vez más, y es el problema en sí de las megalópolis y de lo que significan para lo que se ha dado en llamar la calidad de la vida contemporánea. No sólo por experiencia ajena, no sólo por ver lo que está ocurriendo en los países desarrollados con las megalópolis y con los hombres a quienes les toca vivir en ellas, sino también por experiencia propia, porque nosotros también tenemos nuestras megalópolis. Es evidente que una reestructuración del proceso de desarrollo fundado en un sistema de valores distintos, tendiente a una mayor equidad, a una mayor solidaridad, valores que los latinoamericanos estamos apreciando cada vez más, plantea problemas muy serios de lo que significa la concentración urbana con respecto a la posibilidad del esfuerzo que debemos hacer los latinoamericanos para acercarnos a un tipo de sociedad que será siempre utópico. [B. HOPENHAYN]

NECESIDAD DE UN CONCEPTO GLOBAL DE DESARROLLO

Benjamín Hopenhayn ha hecho sentir el punto de vista latinoamericano, al que yo quisiera agregar otro matiz: la razón de la búsqueda ya obsesiva en nosotros de una teoría espacial. Creo que la explican tres razones fundamentales: en primer lugar, no tenemos una teoría general que nos aclare todo lo que está pasando en América Latina; y nos acercamos al problema del desarrollo por aproximaciones sucesivas, parchando el barco cada vez que determinado sector del casco hace agua. Si por un lado tenemos problemas de bienes de consumo, apelamos a la sustitución de importaciones, como ya dije antes; pero si después tenemos un exceso de capacidad instalada ociosa, apelamos a la planificación, si luego tenemos problemas de planificación, decimos que hay que volver otra vez a la fuente social, a las masas, al populismo, etc. Si nos hace agua el barco por el lado del fracaso y de la ineficiencia de la planificación global y sectorial, consideramos que la solución está en regionalizar. Así, la falta de una teoría general o de una imagen general de la sociedad y del proceso de desarrollo explica en buena parte por qué nos aferramos a la necesidad de tener una teoría espacial. Puesto que existe una teoría de polos de desarrollo y está a la mano, la tomamos.

La segunda razón es el fracaso, en los últimos veinte o treinta años, de las políticas y los enfoques de tipo sectorial. Las experiencias con políticas sectoriales no resuelven ningún problema, no porque pertenecen a la planificación global, sino porque ésta se enfrenta a una serie de obs-

táculos, como son la urbanización excesiva, la marginalización social y el aumento de la dependencia.

Y la tercera razón por la cual creo yo que estamos empeñados en buscar una teoría espacial está en la profunda presión social. Las masas están avanzando sobre el gran polo nacional y con su marginalidad y con su militancia están poniendo en crisis el sistema. Y ahora necesitamos saber qué hacer con ese montón de gente en las ciudades. En el fondo, queremos volver a llevarlos a sus lugares de origen. En cierto modo queremos descentralizar lo que a través de un proceso inductivo de concentración hemos traído hacia las grandes áreas metropolitanas. Algo hay de eso en nuestras preocupaciones por descentralizar y regionalizar lo ya concentrado, pero no es más que una hipótesis, una interpretación sociológica del estudio del problema del desarrollo. Antes hablé de los objetivos, ahora voy a repetir el mismo proceso con la incorporación de variables. Encontramos que entre los años 50 y 60 sólo tuvimos una planificación con variables económicas; era una planificación de tipo paneconómico en donde se ignoraban las variables sociales, en la literatura de esa época incluso aparecen como los imponderables sociales. Se centraba toda la planificación en torno al crecimiento del producto y del ingreso como variables capaces de sintetizar el proceso social en su conjunto.

En los años 60 a 70, después de haber ensayado diez años con estas variables, y también por la presión política a raíz de la Conferencia de Punta del Este, se reconoció que también existen las variables sociales y se habló de los cambios estructurales-sociales. Se incluyeron los programas sociales; incluso la Alianza para el Progreso dio una serie de fondos para vivienda, educación y salud. Bueno, pasó el decenio del 60 y ahora estamos en el del 70 y vemos que eso no resolvió el problema y ahora estamos preocupados porque nos faltan las variables espaciales como otra dimensión del problema. En todo este proceso hay una cierta continuidad histórica, un cierto factor común que permite establecer algunas analogías, al menos para discutir y aclarar por qué nos esforzamos en buscar una teoría espacial. Carecemos de un concepto general del proceso de desarrollo. La mayoría de las exposiciones, sobre todo las que tratan de rescatar los elementos rescatables en la teoría de desarrollo polarizado, presentan ésta como una teoría general capaz de explicar los fenómenos del desarrollo y de darnos soluciones integrales al problema del desarrollo. Pero en el fondo sólo tratan de explicarnos ahora a través de variables espaciales lo que en el decenio del 60 nos explicábamos por la vía social y lo que en el decenio del 50 tratamos de explicarnos mediante las variables económicas.

Naturalmente, esto es sólo una hipótesis, una manera de buscar una explicación para el problema. Así, tomamos el concepto de desarrollo como concepto de crecimiento, que sólo condujo al desarrollo de un pequeño sector de la sociedad latinoamericana, el sector aún dinámico de la economía, y de unas cuantas regiones. El crecimiento nos llevó a polarizar un poco más el desarrollo, en función de sectores económicos, de sectores productivos, y luego de sectores territoriales o distritos regio-

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

A últimas fechas he creído percibir la existencia de una separación sumamente grande entre los aspectos teóricos no sólo de la teoría del crecimiento polarizado, sino de todo el instrumental teórico que de una manera u otra pertenece al arsenal de que disponemos quienes nos ocupamos de este negocio tan poco preciso que es la planificación regional. Y esta gran diferencia se refleja claramente en el momento en que uno tiene que afrontar problemas concretos. Resulta que gran parte de los elementos teóricos tienen muy escasa aplicación concreta. Varias de las exposiciones escuchadas aquí parecen apuntar al mismo hecho. Quisiera referirme al caso concreto en que estoy trabajando en este momento, a saber, una región brasileña muy definida —el Recôncavo Bahiano. El Brasil, por su organización federal, tiene entidades subnacionales o estados que gozan de algunos privilegios políticos que no son compartidos con ninguna otra unidad subnacional en el resto de América Latina, ni siquiera con otros países también formalmente federales. En el caso de Brasil, los gobiernos de los estados tienen una cantidad limitada de recursos y una autoridad política también limitada, y no disponen ni del programa ni de la capacidad económica suficiente para realmente poder iniciar un proceso de desarrollo regional. Por lo tanto, la capacidad fundamental de la acción política en el nivel del estado subnacional se refleja en su capacidad de negociación frente al sector público federal y frente a las instituciones federales, que gozan de una considerable autonomía y una capacidad económica mucho mayor, pero también frente al sector privado para poder desarrollar los elementos estratégicos y actuar frente a un sistema de políticas inconexas del sector público y del sector privado. De ahí resulta una función de planificación regional a la que hasta ahora no se ha dado la suficiente importancia, que es la capacidad fundamental de mediar entre un conjunto de unidades de decisión de tipo político y un cuerpo de técnicos especialistas que deben proporcionar y alimentar continuamente los elementos técnicos precisos que esta estrategia debería utilizar.

Los planificadores regionales estamos muy mal dotados de la capacidad necesaria para poder actuar en un nivel de intermediario eficiente entre un conjunto de políticas, muchas veces poco racionales y presionadas por decisiones y por tecnologías. Esta aproximación entre teoría y práctica probablemente sea una tarea sumamente difícil en este momento, y tal vez no estemos en condiciones de realizarla frente a la premura de los problemas que plantean el desarrollo en América Latina, pero creo que sería indispensable que el pensamiento de seminarios como el presente considerara este problema específico de la función fundamental que tiene el planificador regional dentro de un marco bastante mal definido. Como ilustración de lo dicho puedo referirme a que en este Seminario, y no sólo en él, está surgiendo la idea de que el planeamiento regional es una categoría absoluta, una categoría ineludible que debe

aplicarse en todas partes en algún momento dado de su proceso de desarrollo. Yo creo que esto no es cierto; el desarrollo regional es un instrumento de utilización del espacio que se puede aplicar en algunos casos y en otros no. En los países pequeños de América Central, por ejemplo, en general, considero difícil aplicar los conceptos básicos del desarrollo regional. Creo que en este momento el desarrollo regional requiere una definición y un estudio de sus limitaciones y restricciones. [E. NEIRA]

Cuando se discute la validez y la pertinencia no sólo de las teorías, sino de su aplicabilidad material, creo conveniente identificar, como se ha hecho, los antecedentes sociohistóricos, pero sin olvidar que deben reflejar que las sociedades latinoamericanas se encuentran en continuo cambio, por lo que los antecedentes a partir de los cuales habremos de examinar la validez y la aplicabilidad o la deseabilidad de técnicas o incluso su eficiencia deben pertenecer a un diagnóstico del cambio, más bien de los diferentes tipos de cambio, no específicamente económicos o sociales, a que han estado sometidas nuestras sociedades. Las referencias anteriores al uso de la técnica, y las críticas a la técnica, se hicieron a partir de un diagnóstico estático, de una simple identificación de las estructuras sociales y económicas actualmente presentes. Pero si partimos de un diagnóstico de las estructuras de los cambios que la sociedad experimenta, además del examen crítico de las técnicas se plantea el problema de cuál es la demanda por técnicas o cuáles son las técnicas que realmente se necesitan y que puedan operar a satisfacción de las sociedades. Esto nos permitiría una mayor flexibilidad para examinar diferentes técnicas específicas, tratése de la teoría de los polos o de cualquier otra. [F. PEDRÃO]

Hubiera querido estar presente desde un comienzo en estas reuniones debido al vivo interés que tiene mi Instituto de entrar a fondo en los problemas de la planificación regional. Hace dos decenios comenzamos a propagar la idea de la planificación económica y social en la América Latina, pero a medida que avanzábamos en esta idea y sobre todo en la práctica de la planificación fuimos descubriendo fallas fundamentales; una de ellas, acaso la más importante, consistía en haber girado en torno a una concepción macroeconómica de la planificación, sin llegar a lo regional y subregional que daría un contenido concreto a nuestra tarea. Hemos tenido ya algunas reuniones, pero creo que ésta tiene singular importancia por la calidad de los trabajos presentados y por la calidad de quienes están presentes en ella. Desde luego, al encarar el problema de la planificación regional, tanto en el campo de la discusión de ideas como en el campo concreto en que estamos actuando en algunos países, hemos hecho siempre un esfuerzo para realizar nuestras tareas dentro del marco de la economía del país, evitando la tentación de concentrarnos en la estratificación regional sin establecer una estrecha vinculación con los objetivos económicos y sociales de un plan nacional.

Cada país define sus objetivos, pero creo que a la luz de nuestra experiencia y del desenvolvimiento de nuestro propio pensamiento se han ido estableciendo algunos objetivos económicos y sociales de tipo general para América Latina, centrándose nuestra atención en problemas tales como la población agrícola y el éxodo agrícola. Estamos terminando en estos momentos en el Instituto un informe sobre tecnología y productividad en la agricultura. Ese informe que ustedes tendrán a su disposición dentro de pocas semanas llega a algunas conclusiones interesantes que difieren de ciertos modos frecuentes de pensar acerca de esta materia. He encontrado tanto en América Latina como en Estados Unidos y en Europa economistas que sostienen la posibilidad de desarrollar formas de tecnología en la agricultura que permitan retener mucha más gente en las actividades del campo de lo que ha ocurrido en los últimos veinte años, en que menos de la mitad del crecimiento de la fuerza de trabajo en la agricultura se logró retener en ese sector. Las conclusiones nuestras son que no hay en realidad técnicas agrícolas en sí que cumplan este objetivo, aun cuando toda la significación de la agricultura se hiciera mediante innovaciones técnicas tendientes a aumentar el rendimiento por

¹ Exposición del Dr. Raúl Prebisch, director general del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en la sesión de clausura del Seminario.

unidad de tierra, apartando la mecanización. Ésta sería una hipótesis extrema, porque ciertas formas de mecanización son inevitables aun poniendo el acento en la tecnología biológica.

Hemos hecho algunos cálculos a base de la poca información existente, según los cuales, para aumentar en un 1 % el rendimiento de la tierra con nuevas tecnologías, se absorbe apenas la mitad de la mano de obra, o sea 0.5 %. Claro que si a ello se agrega la mecanización, la absorción de mano de obra resulta mucho menor. En consecuencia, hemos llegado a la conclusión de que si se desea aumentar el ingreso por hombre en la agricultura —y éste es un objetivo a mi juicio impostergable en América Latina, además de una reforma agraria que permita redistribuir el ingreso por una sola vez—, ello será incompatible con el objetivo de retener una mayor cantidad de gente en la agricultura. Por lo tanto, el problema del éxodo es inevitable, pero sí es evitable que ese éxodo se dirija hacia las grandes ciudades. Una cosa es el éxodo de la agricultura a otras actividades, y otra cosa es el éxodo rural. Se concibe perfectamente que la población excedente redundante en la agricultura, a medida que avanza el progreso técnico, sea empleada en obras de infraestructura o que se emplee esa población en ciertas formas de industrialización. Esto nos demuestra que el problema agrícola y el problema espacial no se pueden resolver independientemente de la aceleración del ritmo de crecimiento general de la economía, puesto que para absorber el excedente de población, cualquiera que sea la localización industrial, se necesita acelerar el ritmo de formación de capital, el coeficiente de inversiones de un país. Si también se desea absorber esa gente en infraestructura, será necesario aumentar el coeficiente de capitalización, y bien cabe hacerlo en forma de utilización de la mano de obra con un mínimo de capital, según la experiencia que están teniendo algunos países importantes.

En el fondo nos estamos enfrentando a una de las consecuencias más graves del proceso de concentración del ingreso que ha caracterizado tanto la evolución de los centros industriales como la de la periferia latinoamericana y de otras regiones en desarrollo del mundo. Creo que esa concentración del ingreso ha traído por consecuencia inmediata la concentración de la demanda de los centros urbanos, lo cual ha contribuido notablemente a acentuar la atracción de la ciudad, la absorción de fuerza de trabajo en la ciudad o la marginación de la fuerza de trabajo que la ciudad no podía absorber. Esto nos lleva a preguntarnos cuál es el mecanismo de concentración, por qué los frutos del progreso técnico se han ido concentrando en esa forma, por qué conforme ha venido aumentando la productividad desde la revolución industrial con un ritmo marcado desde el punto de vista histórico, ese aumento de productividad no se ha traducido en ninguna parte en la disminución correspondiente de los precios.

Cuando yo estudiaba mis primeros textos de economía, recuerdo que se planteaba una opción: los frutos del proceso técnico se trasladan al resto de la colectividad sea mediante la baja de precios, sea mediante el alza de ingresos. Parecía muy simple el problema, y no lo es, porque el

alza de ingresos no se ha difundido a todos los estratos de la sociedad en la evolución del desarrollo económico, ni en los centros industriales, ni en la periferia latinoamericana. Hay un mecanismo que lleva a la concentración; si disminuye el costo por el aumento de productividad, hay un mecanismo que a mi juicio en gran parte está dado por elementos monetarios por la forma en que ha funcionado históricamente, con un sesgo inflacionario, el sistema monetario. Hay un mecanismo de captación de frutos del proceso técnico, primero entre los que tienen el capital, el dominio de la tecnología y la propiedad de la tierra, y luego se va descendiendo en sucesivos estratos. Así se ha acentuado la formación de los estratos intermedios de ingresos, en parte por el funcionamiento espontáneo del sistema. Por la misma fuerza de acumulación de capital se va extendiendo el aparato productivo y va absorbiendo más gente debido a la fuerza cada vez mayor de grupos políticos y sindicales pertenecientes a los estratos intermedios.

Prácticamente todas las mejoras sociales, la legislación en materia social, la educación, la vivienda, se han concentrado en las ciudades en cuya estructura del poder han ido influyendo más y más los grupos intermedios. Pero en América Latina ha quedado el 40 % de la población, según estimaciones conjeturales, a la zaga del desarrollo económico, que ha percibido en menor cuantía o no ha percibido en ninguna forma sus ventajas. En parte porque el sistema ha carecido de dinamismo suficiente, de la suficiente acumulación de capital para extender el aparato productivo y absorber con mayor productividad a esa gente. En parte por la falta de poder político y sindical de esas masas postergadas. Esto ha producido una forma particular de distribución del ingreso y de la demanda. Gran parte de ese 40 % de la población está en el campo y no ha participado en forma activa por no subir sus ingresos, por distanciarse cada vez más de esos grupos numerosos de los estratos intermedios y superiores. Esa población no ha tenido en la demanda colectiva el papel que hubiera podido desempeñar con otro tipo de distribución del ingreso.

Muy distinto es el caso del propietario de la tierra, como hemos visto en América Latina y estamos viendo en la India. En efecto, toda la revolución verde en la India está produciendo un incremento considerable de la renta del suelo, constituyéndose en un factor que contribuye a las disparidades sociales, y eso también lo hemos visto en América Latina. El fruto del progreso técnico se concentra así en buena parte en manos del gran propietario que no gasta ese ingreso en las zonas rurales, sino en las ciudades. Esto indica que hay un doble fenómeno de mala distribución de la demanda. Uno, el hecho de que no llega a estos estratos inferiores el aumento de ingresos y el hecho de que el fruto del producto técnico en buena parte de los casos se acumula en las manos del propietario, y cuando ello no sucede se traslada a los centros urbanos del mismo país o del exterior, de acuerdo con una tesis que explica el deterioro de la relación de precios del intercambio, ostensible en los productos agrícolas de los grandes centros y de la periferia.

Esta deformación, si se la quiere llamar así, en la distribución de los

frutos del progreso técnico y del ingreso repercute considerablemente en el fenómeno de concentración demográfica. No digo que sea el único factor, pero a mi juicio está en el fondo de todo nuestro problema. Por eso me pregunto si realmente será posible llegar a medidas eficaces para evitar la concentración como un fenómeno masivo, por supuesto sin tocar el problema de fondo, sin tocar el problema de la transformación del sistema, o por lo menos, sin tocar las medidas que contrarresten lo que podríamos llamar, con una valoración subjetiva, fallas fundamentales en el funcionamiento del sistema desde el punto de vista de su incapacidad para absorber la mano de obra y de su incapacidad para evitar estas grandes y crecientes disparidades en la distribución del ingreso.

Ruego se me disculpe esta digresión que no tiene otro objeto que señalar el interés con que estamos mirando en el Instituto, y desde luego en la CEPAL, estos problemas de la concentración, no como un problema en sí, sino como parte de un problema general de desarrollo que abarca todo el mundo dentro de un concepto global del fenómeno universal del desarrollo y de sus desigualdades. Esta preocupación nuestra tiene que tener su respuesta. Y el Seminario que ahora concluye ha tratado de dar esa respuesta, pero a todos nosotros nos ha parecido que en unas breves sesiones —no obstante la alta calidad de los participantes— es imposible llegar a conclusiones definitivas. Me informan mis amigos que ha habido una discusión muy viva, una discusión de alto nivel, que ha habido una verdadera controversia teórica muy alentadora, y espero que ello sirva sobre todo para indicarnos los problemas que ustedes tienen en mente para dar una orientación a nuevas investigaciones a fin de poder tener alguna otra reunión y seguir avanzando en este campo tan promisorio.

