9 FEB. 1978

Centro Latinoamericano de Demografía

CELADE

1 S 3 fm

Documentos de Seminarios

I

OCHO TESIS SOBRE PLANIFICACION, DESARROLLO Y DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

Guillermo Geisse

Documento introductorio para el debate del tema: *La Base Teórica de las Políticas Redistributivas de Población.* Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el Area de Población y Desarrollo dentro del marco del *Programa de Cooperación e Intercambio CELADE/CANADA.*

DS/28-3
Enero, 1978
200

BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION.....	1
TEMA PROBLEMA I : CRECIMIENTO POBLACIONAL Y DESARROLLO	7
Tesis 1. El crecimiento poblacional actual es un freno para el desarrollo económico de los países latinoamericanos.....	7
Tesis 2. El actual crecimiento demográfico es un problema residual: existe un derroche de recursos humanos cuya resolución depende de la eliminación de barreras estructurales que impiden la modernización del campo y, con ello, la reducción del crecimiento poblacional.....	11
Tesis 3. El crecimiento demográfico actual puede ser positivo en la creación de condiciones económicas internas incentivadoras del desarrollo económico....	14
TEMA PROBLEMA II : DESARROLLO ECONOMICO Y GRADO DE APERTURA EXTERNA	17
Tesis 4. El desarrollo económico de los países en desarrollo depende de la expansión de la demanda interna a través de la industrialización sustitutiva (I.S).....	18
Tesis 5. El desarrollo económico de los países en desarrollo depende de la expansión de la demanda interna a conseguir a través de la reorientación de los recursos para el desarrollo hacia el sector rural.....	21
Tesis 6. El desarrollo económico depende de las posibilidades de los países de acceder con sus productos a los mercados internacionales exportando sus ventajas comparativas	26
TEMA PROBLEMA III : CONCENTRACION URBANO-REGIONAL Y DESARROLLO.	31
Tesis 7. La concentración de población en las grandes ciudades latinoamericanas es excesiva respecto al desarrollo económico y un obstáculo a la integración de las economías nacionales; o un factor que acentúa las condiciones de subdesarrollo dependiente...	31

Página

Tesis 8. El crecimiento de las grandes ciudades ha contribuido a la elevación de la productividad de la economía y a la integración del mercado nacional. La marginalidad rural (sector de subsistencia) representa una reserva para la expansión del mercado interno..... 34

TESIS GENERALES ANTE SITUACIONES PARTICULARES 39

1. Nivel teórico global de la discusión..... 39
2. Viabilidad de las tesis a nivel nacional..... 40
   a) Factores de diferenciación entre países..... 41
   b) Rediscusión de las tesis por países..... 42

ANEXO I ESTUDIO DE CASOS 43

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 45

INTRODUCCION

Los cientistas sociales dedicados a los estudios poblacionales concuerdan en forma unánime que la distribución de la población, junto con tamaño y estructura demográfica constituyen los tres componentes básicos del problema poblacional (Atria, González, 1975). No existe el mismo grado de acuerdo respecto a cómo se integran estos tres componentes en un enfoque teórico global, a partir del cual se pueda informar una política nacional de población. A modo de ejemplo, la literatura especializada disponible no ofrece explicaciones satisfactorias sobre los efectos de los cambios en el tamaño y estructura de una determinada población en la distribución espacial de ésta y vice versa. Esta debilidad en la consistencia teórica interna se pone de manifiesto en las diferencias existentes entre especialistas poblacionales cuando se trata de definir una política poblacional (Atria, González, 1975).

Son los mismos especialistas los que piensan que la integración teórica de su objeto de estudio sólo es posible de lograr ubicando el problema poblacional en el contexto global del desarrollo y como resultado del esfuerzo por integrar políticas poblacionales a los planes o estrategias globales de desarrollo (Alberts, 1977). No existen desacuerdos, al menos visibles, respecto a este punto, pero sí existe cautela. La cautela es natural ante los requerimientos que impone un enfoque global del desarrollo nacional a cientistas sociales cualesquiera sea su formación disciplinaria.

Uno es el requerimiento de interdisciplinariedad que exige readecuar técnicas y métodos de análisis de modo de incorporar un mayor número de variables. Otro, es que los supuestos valóricos subyacentes en toda investigación social no pueden dejar de explicitarse al cubrir todos los aspectos de la realidad social y más aún si ésta es proyectada hacia el futuro. Por último, uno se siente inclinado a pensar que una razón adicional de la cautela sería el simple hecho de que la planificación en América Latina tanto en su nivel global como en el urbano-regional no ofrece resultados muy satisfactorios, lo cual comienza por ser reconocido por los propios planificadores (ILPES, 1974).

Entre los componentes del problema poblacional, el de distribución espacial de la población, nuestro tema, pareciera ser el que hasta ahora, ofrece más expectativas de un progreso hacia una mayor integración de los aspectos poblacionales en los esquemas globales de desarrollo. Lo mismo ocurre en el campo de la planificación con la planificación urbano-regional. Ya desde la década de los años sesenta, la planificación nacional abre un nuevo frente en la planificación urbano-regional atribuyéndole a ésta una especial capacidad para combinar variables sociales, económicas y espaciales y para coordinar niveles nacionales y locales de decisión.

A juzgar por la literatura en ambos campos, distribución de población y desarrollo urbano-regional, no parecieran existir diferencias apreciables respecto a objetos de estudio entre una y otro (Alberts, 1977). Ambos se interesan por la localización espacial de actividades económicas y población, por metas de largo plazo, por los mismos instrumentos de políticas y

ambos se declaran subordinados a las políticas y/o estrategias globales de desarrollo nacional. Uno y otro rechazan el carácter sectorial postulando, más bien, a constituirse como una dimensión más del plan o de las estrategias globales.

Si hay algo que distinga a los dos campos de estudio y planificación, y que justifica su separación institucional al interior de las ciencias sociales, es que de ambos se espera una contribución a la clarificación de interrogantes aún pendientes en sus respectivas disciplinas. En el área poblacional, ya hemos señalado un problema teórico pendiente al nivel de la disciplina: la integración de los componentes tamaño, estructura y distribución de población en función de objetivos económicos y sociales del desarrollo. En el área de la planificación se trata de contribuir, en lo general, a la explicación de la interrelación entre los cambios espaciales y los cambios sociales y económicos del proceso de desarrollo y, en lo particular, a la compatibilización de objetivos de eficiencia y equidad de la planificación global.

Es a partir de estos objetivos, diferentes pero relacionados entre sí, desde donde, pensamos, se puede avanzar en la delimitación de ambos campos de estudio para, enseguida, establecer sus relaciones tanto en el plano teórico como en el práctico. Con miras a ese objetivo este documento propone una guía para la discusión en ambos planos, partiendo de las propias contribuciones de investigadores y planificadores.

En el plano teórico, proponemos que la discusión se centre en tesis alternativas, ofrecidas por demógrafos e investigadores del desarrollo urbano-regional, que más influencia han tenido en los esquemas de planificación

urbano-regional y de distribución de población puestos en práctica en América Latina. Las tesis se presentan a la discusión agrupadas en tres temas-problemas. Estos son: crecimiento poblacional y desarrollo, bajo el cual se incluyen tesis formuladas desde el campo de los estudios poblacionales y cuya discusión podría aportar a la integración de los tres componentes demográficos antes identificados; desarrollo y grado de apertura externa, bajo el cual se incluyen tesis alternativas sobre estrategias globales de desarrollo con marcada implicancia en el desarrollo urbano-regional y la distribución de población; y, concentración urbano-regional y desarrollo, el cual incluye a tesis alternativas de directa implicación en las proposiciones de políticas de desarrollo urbano-regionales y de distribución de población.

La guía contempla que la discusión de las tesis se desarrolla en dos niveles. Un primer nivel consiste en el debate teórico conducente a explicitar los supuestos valorativos y la lógica interna subyacente en cada una de las tesis o modelos, antes de examinar su relevancia a realidades concretas. Se piensa que este esfuerzo será siempre útil en la selección de objetivos de políticas de distribución de población integradas a políticas de desarrollo urbano-regional que adhieran a una u otra tesis o conjunto de valores.

El otro nivel de la discusión será el resultante de la verificación del grado de aplicabilidad de las tesis presentadas a las condiciones particulares de los diferentes países de la Región. Es frecuente que los aportes teóricos-interpretativos de las ciencias sociales más difundidos en los países de América Latina sean de un elevado grado de abstracción y

generalidad o de un empirismo casuístico. Sin que los mismos autores lo busquen, los modelos tienden a ser aplicados a la planificación sin reparar en las diferencias entre países ni tiempos, resultando por eso inadecuados en muchos casos. La práctica de la planificación es, obviamente, factible sólo a la escala de los países, y la dependencia nacional de tesis y modelos de nivel general, siendo inevitable, es también deseable, de mediar la necesaria selectividad y su readecuación crítica. Por ello un esfuerzo dirigido a descender a niveles más específicos es un buen camino para el reexamen de las propias teorías que más influyen en la práctica de la planificación urbano-regional y poblacional.

En el plano práctico, interesa conocer los problemas que se presentan entre las diferentes áreas de la planificación (global, sectorial, regional y poblacional). Ello incluye desde la compatibilización de objetivos hasta la coordinación de programas y proyectos en función de estrategias globales de desarrollo nacional.

Sin embargo, la pauta propuesta para la discusión llevará a los planificadores a indagar más allá del área que la división técnico-burocrática de la planificación ha asignado como propia. Esto porque, como es bien sabido, las políticas globales y sectoriales, tienen un efecto indirecto rara vez anticipado, igual o mayor que las propias políticas directas, en el desarrollo urbano-regional y en la distribución de la población. En el plano práctico, el documento se limitará a proponer una pauta esquemática a modo de anexo. En este documento, el esfuerzo se ha concentrado en los aspectos teóricos de la pauta.

TEMA-PROBLEMA I : CRECIMIENTO POBLACIONAL Y DESARROLLO

Tesis 1. El crecimiento poblacional actual es un freno para el desarrollo económico de los países latinoamericanos

Esta tesis tiene su origen en los planteamientos de Malthus que apuntan a una relación desfavorable entre crecimiento poblacional y crecimiento de la producción de alimentos. La reducción controlada de la natalidad sería la acción deliberada destinada a restablecer el equilibrio necesario entre ambas variables. La tesis cobra actualidad, en cuanto a sus implicaciones de política, para la América Latina, después de la segunda guerra mundial ante la presencia de una nueva condición: la explosición demográfica provocada por la disminución de la mortalidad sin disminución de las tasas de natalidad. El problema es presentado desde entonces como un aumento de la relación de dependencia (población inactiva sobre la activa) y el consecuente aumento de la presión por inversiones sociales en desmedro de las productivas. De esta forma se verían reducidas las posibilidades de aumento en el ingreso per-cápita, según esta tesis, el principal indicador de desarrollo económico.

El restablecimiento deliberado del equilibrio demográfico a través de la reducción de la natalidad, puede ser visto como una concesión del enfoque neoclásico del desarrollo a la intervención planificada. Recuérdese que, bajo ese enfoque, se deja a la acción espontánea del mercado la regulación de oferta y demanda de fuerza de trabajo y la gradual eliminación del desempleo y la pobreza. Pero a la vez que concesión teórica,

tiene una clara funcionalidad de orden práctico cual es la de apoyo a la acumulación capitalista. En efecto, el argumento principal de la reducción de la natalidad es que el crecimiento explosivo de la población constituye una traba a la inversión y el ahorro al elevar la relación de dependencia y consecuentemente a la concentración del gasto público en los sectores sociales de la economía.

En los países de la Región, no es poco frecuente que los recursos asignados a políticas poblacionales se concentren en políticas de reducción de la natalidad. La afirmación tan citada de Lyndon Johnson de que más vale gastar cinco dólares en programas de control de la natalidad en los países en vías de desarrollo que cien dólares en desarrollo económico, no fue en vano. Cuando ello se ha traducido en políticas no ha faltado la crítica sobre su evidente contenido ideológico.

Adelantamos algunas hipótesis generales para la discusión de los efectos previsibles de una política exitosa de reducción de la natalidad en la distribución espacial de la población, nuestro tema principal. Es indudable que el efecto no puede significar una reducción territorialmente uniforme de las tasas de crecimiento poblacional. Las ciudades seguirán creciendo en términos relativos (en aquellos países con elevada proporción de población rural) mientras que en el área rural la población comenzará a disminuir en términos absolutos. Asimismo, ciertas regiones rurales con ventajas en la dotación de recursos aumentarán su población en tanto que otras la verán reducirse. El fundamento de esta hipótesis general es que la reducción de natalidad por drástica que fuere, no afectaría las tasas de crecimiento de la población potencialmente activa antes de unos 15 a 20 años y sólo después de

unos 40 a 50 años de iniciada ésta comenzaría a estabilizarse (Rollins, 1977).

Por lo mismo, tales políticas no actuarían, ni en el corto ni el mediano plazo en los factores de expulsión del campo a la ciudad y, en aquellos países donde el proceso migratorio es aún factor importante del crecimiento urbano, la presión por trabajo en la ciudad se mantendría e incluso aumentaría por un tiempo relativamente largo. Ahora, si como resultado de la reducción de la población rural, la tecnificación del campo se viera estimulada, las migraciones tenderían a aumentar aún más.

De lo anterior se podría inferir que la reducción de la natalidad no aliviaría antes de unos 20 años la presión sobre las inversiones sociales en respuesta a la concentración urbana y al desempleo. Algún alivio sí se haría sentir desde el inicio por efecto de la reducción de las relaciones de dependencia en los sectores de bajos ingresos. Sin embargo, este alivio es probable que se traduzca en un aumento del consumo más que del ahorro y la inversión. Los pocos casos de políticas exitosas de redistribución del ingreso en favor de los sectores populares dan respaldo a esta hipótesis al observarse su efecto en la estructura del gasto.

En el largo plazo, las tendencias de disminución del crecimiento vegetativo de la población vinculado al proceso de urbanización latinoamericano, restarían justificación a la aplicación generalizada de programas de reducción de natalidad. Sin embargo, las grandes diferencias en la situación poblacional entre países de la región sugieren una segunda reflexión antes de descalificar indiscriminadamente la tesis en cuestión.

No existen dudas en cuanto a que los países con elevado nivel de urbanización, restan validez a políticas de control poblacional basadas en esta

tesis. Argentina sería el caso extremo en este grupo de países, en el cual se podría incluir a aquellos como Brasil que en breve plazo habrán consolidado su estructura urbana con más de 2/3 de la población viviendo en ciudades. En cambio, los casos de México y El Salvador ubicados en el otro extemo es muy diferente. El año 2000 la población mexicana casi se triplicaría (140 millones) y la de la ciudad capital se cuadriplicaría (35 millones) respecto de las poblaciones en el año 1970. Se estimó que las tasas anuales de crecimiento del producto deberían elevarse en forma sostenida durante dicho período en más de un 8 por ciento para apenas mantener los actuales niveles de desempleo, subempleo en el campo y la ciudad (Banco Mundial, 1975). Claro está que estas proyecciones descansan en el supuesto de continuidad de la economía capitalista y de la aplicación de tecnologías intensivas en capital. Las recomendaciones que siguen a las proyecciones son de reafirmación del orden económico vigente. Sin embargo, no se necesita compartir ni supuestos ni recomendaciones para concluir que bajo ciertas condiciones extremas el crecimiento poblacional puede ser un freno para el desarrollo económico.

Tesis 2 : El actual crecimiento demográfico es un problema residual: existe un derroche de recursos humanos cuya resolución depende de la eliminación de barreras estructurales que impiden la moderminzación del campo y, con ello, la reducción del crecimiento poblacional.

De acuerdo a esta tesis, los problemas acarreados por el excedente poblacional deben resolverse por medio de estrategias globales de desarrollo a las cuales deben subordinarse los programas de control de la natalidad. Las estrategias se concentran en el sector rural cuya población representa una elevada proporción de la población total, mantiene elevadas tasas de crecimiento absoluto y exhibe los más bajos niveles de vida. Es común a las estrategias que adhieran a esta tesis, la percepción del campesinado como objeto de cambio, el cual es inducido por agentes externos a él desde el sector urbano-industrial. Pero existen diferencias entre estrategias según la apreciación del factor clave del atraso rural. Unas ponen el énfasis en barreras de tipo cultural; otras, en las relaciones de propiedad y de trabajo.

Las primeras están fuertemente marcadas por la concepción dualista de la estructura social, la que postulando una división entre los sectores urbano-industrial y rural tradicional, promueve entre ambos un sistema de relaciones del tipo donante-receptor. La modernización del campo sobreviene como consecuencia de la expansión de la demanda del sector urbano-industrial. Capitales, innovaciones tecnológicas o institucionales son transferidas al campo en respuesta a la expansión de la demanda urbana reemplazando las instituciones rurales tradicionales. Se trata de vencer las resistencias culturales que se oponen a dicha transformación sin tocar los elementos estructurales de las relaciones de producción agraria.

Para ello, la estrategia se limita a promover el desarrollo agrícola a través de programas de asistencia técnica, sistemas de créditos, mecanización e infraestructura rural. Dadas las estructuras de propiedad y relaciones de producción agrarios, los recursos destinados a los programas son apropiados por el sector moderno (Barraclough, 1970; Stavenhagen, 1969; Willig, 1974). La modernización no se difunde más allá de los límites de la gran y mediana propiedad, desplazando mano de obra hacia la ciudad y el sector de pequeños propietarios y minifundiarios. El efecto ha sido el de reafirmar las relaciones de dominación al interior del campo, a través del monopolio latifundiario sobre el mercado de trabajo asalariado, y entre campo y ciudad, por el control de la comercialización agraria por parte de las organizaciones localizadas en las grandes ciudades.

La dispersión de la población rural y, en general, la organización primada del sistema nacional de centros urbanos es funcional a las relaciones de dominación en los dos sentidos indicados (Johnson, 1970, Willig, 1974). Pero la experiencia de la planificación regional ha demostrado que no son los cambios de la infraestructura física los que determinan la integración de las comunidades agrícolas con los mercados regionales y nacionales. Son los cambios en las formas de organización de la producción y de la distribución (Mihailović, 1972).

Puesto el énfasis en la "innovación institucional" los fracasos de estas estrategias suelen ser atribuidos a la resistencia de las poblaciones rurales o a su inadecuada readaptación cultural a las nuevas oportunidades abiertas por la expansión de la demanda urbana industrial (Soja, 1974).

Ubicada la responsabilidad en el propio campesinado, el abandono de los programas de desarrollo agrícola no pocas veces fue seguido por la activación de medidas de control de la natalidad.

Por el contrario, las estrategias que apuntan hacia las relaciones de propiedad y de trabajo, ven las reformas estructurales en el sector rural como el factor más eficaz de la reducción de las tasas de natalidad (Urzúa, 1975; Di Filippo, 1975). Se trata del conjunto de cambios que comúnmente se denomina "reforma agraria". El objetivo principal de las estrategias basadas en ella es el de crear las condiciones socio-económicas y espaciales para la difusión equitativa y masiva del progreso técnico y valores modernos en el campo, lo cual reduciría la migración a las ciudades principales.

Dentro de la tesis que discutimos, las reformas no cuestionan ni la propiedad privada de los medios de producción ni el mercado como mecanismo de asignación de los recursos productivos. El énfasis del cambio se pone en: (a) la redistribución, ya sea de los medios de producción o de los ingresos monetarios; (b) elevar a la vez la producción y la demanda de trabajos agrícolas; y, (c) la reorganización de los sistemas de centros rurales con el fin de orientar los aumentos de la demanda campesina hacia centros de servicio y trabajo regionales integrados al sector rural.

Se trata de estrategias que buscan la integración deliberada del campo y la ciudad por una vía diferente a la que se produjo en los países industrializados de occidente, pero bajo una orientación valorativa similar que se ha dado en llamar la "urbanización del campo" (Friedmann, 1969).

Si de acuerdo a estas estrategias, el problema poblacional se concentra en la redistribución de la población dependiendo ésta de reformas estructurales, correspondería centrar la discusión en torno a las siguientes interrogantes: ¿Bajo qué condiciones de la sociedad global (nivel de desarrollo, relaciones de poder, grado de urbanización, régimen político, etc.) y bajo qué coyunturas políticas, las reformas estructurales son viables? ¿cuáles son los márgenes de acción de que dispone la planificación para contribuir a generar esas condiciones?. Dadas las condiciones favorables para la redistribución de la población como parte integrante de reformas agrarias, ¿cuál es, en cada caso, el límite intermedio de retención posible de población rural a lo largo del perfil urbano que comienza en el campo y termina en la ciudad primada, bajo economías de mercado dependientes?.

Tesis 3 : El crecimiento demográfico actual puede ser positivo en la creación de condiciones económicas y políticas internas incentivadores del desarrollo económico.

Esta tesis ofrece un concepto de desarrollo económico distinto al de la tesis 1, en cuanto a que atribuye potencialidad económica al tamaño poblacional y, distinto al de la tesis 2, en cuanto a que atribuye potencialidad política al excedente poblacional. Este último es entendido como sujeto de las transformaciones estructurales más que como objeto de ellas. Los que sostienen esta tesis comienzan por describir el desarrollo económico no como un simple crecimiento del ingreso per cápita, sino como un cambio esencialmente cualitativo que afecta a la estructura del sistema de producción y a la participación relativa de los diferentes sectores que la integran. Ahora bien, el crecimiento demográfico facilitaría ese cambio cualitativo, alterando las condiciones del mercado consumidor interno y las oportunidades de ganancia en

gran escala en el sistema productivo. La población representa, por lo tanto, una función positiva en el nivel económico, y el crecimiento poblacional ocasiona la necesidad de replantear las formas de organización de la producción y de la distribución de los bienes y servicios -incluyendo las formas de localización espacial- que son sobrepasadas por la presión demográfica.

Respecto a las tasas de crecimiento poblacional, se afirma que los países en desarrollo no deben dejar pasar la oportunidad histórica única de la explosión demográfica. Esta aseguraría al mercado interno, para hacer atractivo, en etapas sucesivas, el aumento de las escalas, la modernización de las organizaciones productivas y las innovaciones tecnológicas.

La reducción de las tasas de natalidad sobreviene como resultado de dicha modernización, y para ese entonces quizás la masa laboral se haya consolidado como clase social organizada tanto en el campo como en la ciudad. Una poblacional estacionaria puede más fácilmente conformarse con un cuadro institucional que impida el desarrollo acelerado (Seers, 1963). Según esta tesis, las posibilidades del trabajador de convertirse en sujeto de cambios estructurales serían mayores, mientras mayor sea su presencia cuantitativa, mayor su integración al mercado y mayor su integración espacial. En países en desarrollo, la organización como clase se facilita con la concentración física en grandes aglomeraciones urbanas y con la incorporación del campesinado al mercado laboral como asalariado. La migración campo-ciudad contribuye a ambos procesos.

TEMA PROBLEMA II : DESARROLLO ECONOMICO Y GRADO DE APERTURA EXTERNA

En economías dependientes como las de los países latinoamericanos, las formas de inserción de las sociedades nacionales en los centros hegemónicos mundiales ha sido factor determinante en la asignación de los recursos para el desarrollo entre sectores económicos, clases sociales y regiones al interior de los países. Los términos crecimiento hacia afuera, desarrollo hacia adentro, diversificación de exportaciones industriales, acuñados por CEPAL, identifican opciones históricas de desarrollo con impactos diferenciales en la distribución espacial de las poblaciones nacionales. Aun cuando las opciones mencionadas se suelen presentar como etapas en sucesión lineal, en realidad deben ser entendidas como opciones alternativas. Esto aparece más claro al observar el panorama latinoamericano actual, con países en diferentes niveles de desarrollo y a la vista de otros que, habiendo alcanzado etapas avanzadas de industrialización, aparentemente se vuelven hacia opciones de crecimiento hacia afuera.

Distinguiremos tres estrategias alternativas sostenidas entre respectivas tesis. En las dos primeras (tesis 4 y 5) se presenta el desarrollo económico fuertemente condicionado por la expansión de la demanda interna de los países. En cambio, en la tercera estrategia (tesis 6) se le presenta como dependiendo de la expansión de la demanda externa. A continuación procederemos a describirlas brevemente, destacando sus implicaciones en la distribución de la población.

Tesis 4 : El desarrollo económico de los países en desarrollo depende de la expansión de la demanda interna a través de la industrialización sustitutiva (I.S.)

No corresponde a este trabajo revivir las discusiones sobre los pro y contra de la estrategia de I.S. Bástenos resumir los puntos que dicen más relación con nuestro tema. El primer punto que destaca es que la I.S. es ampliamente aceptada por quienes apoyan esta tesis, como un nivel superior de la etapa primario-exportadora en el transcurso histórico del desarrollo económico latinoamericano. El hecho de que algunos países hayan dado el pasó a comienzos del siglo y que otros aún no lo hagan no modifica esta percepción. Según el modelo de I.S. en una economía primario exportadora, el crecimiento del mercado interno es inducido por la expansión de las exportaciones y mientras se mantenga esta situación, el sector de mercado interno no hace sino producir bienes complementarios o de soporte al flujo de importaciones. El proceso de desarrollo se inicia por una ruptura estructural a partir de la cual el sector de mercado interno entra a competir con la industria abastecedora de productos importados a la que sustituye transformándose en el sector dinámico del conjunto de la economía. Es a partir de ese momento que el mercado interno comienza a crecer en forma autónoma. La demanda interna se independiza de los ingresos provenientes de las exportaciones y las inversiones para el desarrollo pasan a depender en mayor medida de decisiones internas (Singer, 1968).

El consenso entre quienes adhieren a la I.S. como opción de desarrollo no la hace automáticamente viable en todos los países de la región y en cualquier momento de su desarrollo. La opción basada en la I.S. se

inicia como proceso histórico cuando se combinan ciertas condiciones favorables de orden económico, (por ejemplo, tamaño mínimo del mercado interno) y de orden político, (por ejemplo, fuerzas sociales de reemplazo de base urbana, capaces de imponer la nueva opción sobre intereses ligados históricamente con el sector de mercado externo). Agréganse las crisis externas que facilitaron la movilización de los factores internos en favor de la I.S.

El segundo punto es que la I.S., una vez iniciada como proceso, reorganiza totalmente la división regional del trabajo. La industria se instala en las ciudades principales (generalmente una por país) donde goza de las economías de escala (internas y externas) que le permiten desplazar del mercado a las industrias regionales de carácter artesanal. De esta forma junto con la expansión y diversificación de la industria, el campo se especializa en la producción de bienes primarios destinados al mercado urbano-industrial en expansión. La mano de obra antes dedicada a actividades no agrícolas es liberada emigrando masivamante a la ciudad.

¿Por qué la concentración en una o dos ciudades llegó a niveles tan elevados (comparados con los de países desarrollados)? El lado técnico-económico de la explicación lo atribuye a la concentración económica y a la orientación hacia bienes de consumo final que caracterizaron a la I.S. desde su inicio. El lado político de la explicación lo atribuye a los arreglos institucionales que permitieron traspasar los costos sociales de la industrialización-urbanización a toda la comunidad nacional.

El tercer punto que correspondería señalar es el hecho de que la práctica de la planificación regional se desarrolló en América Latina bajo una inevitable dependencia de la estrategia de I.S. Esta dependencia marca el estilo de la planificación regional desde su inicio en los años 60 tanto en el aspecto operacional como teórico-doctrinario. Por una parte, la industrialización es prácticamente el único instrumento disponible a la planificación regional para el desarrollo de las regiones. Por la otra, interpretaciones similares a las del modelo Centro-Periferia formulado a nivel internacional (deterioro de las relaciones de intercambio y concentración del progreso técnico y del poder en favor de los países industriales) dieron a la descentralización industrial un carácter casi doctrinario en los esquemas de planificación regional. Se piensa que las condiciones económicas y políticas que dieron base a la formación de un polo industrial a nivel nacional, se reproducirían a nivel regional. Algunos de los autores más influyentes dicen expresamente que después de una primera fase de concentración urbano-industrial como la descrita en nuesto punto 2 anterior, sobrevendría a una fase de descentralización. En esta fase, nuevas fuerzas intervienen reduciendo las disparidades entre Centro y Periferia hasta que el desequilibrio es revertido. Se trata de una combinación de fuerzas de mercado, iniciada por el incremento de la demanda del Centro por materias primas de la periferia; y, políticas constituidas por grupos de poder ligados a los mercados regionales que disputan la hegemonía del Centro sobre los recursos para el desarrollo (Hirschman, 1958, Friedmann, 1966).

Sin embargo, no existen evidencias empíricas de que las tendencias anunciadas se hayan producido espontáneamente en el grado necesario para conformar esta teoría. Mas bien, las evidencias parecen indicar lo contrario, (incluso en los países que más avanzaron en la I.S.) al observarse una creciente concentración de población y actividad económica en las regiones metropolitanas capitales (Alonso, 1971). Sólo cuando los estados nacionales comprometieron grandes recursos públicos, se consiguieron avances en la descentralización industrial y reorientar las corrientes migratorias hacia polos regionales. Pero ello pareciera no satisfacer a nadie. Unos plantean su preocupación respecto al sacrificio en los objetivos de eficiencia económica de tales inversiones (Lefeber, Datta, 1971). Otros, lo han hecho respecto a la equidad, observando que los principales beneficiarios de la descentralización territorial fueron las grandes empresas del Centro y que si bien se logró reducir allí el crecimiento de la marginalidad, ésta aumentó en los polos regionales favorecidos por dichas inversiones (Singer, 1974; Corraggio, 1971).

Tesis 5 : El desarrollo económico de los países en desarrollo depende de la expansión de la demanda interna a conseguir a través de la reorientación de los recursos para el desarrollo hacia el sector rural.

Esta tesis que llamaremos Modelo Rural (M.R.), ha surgido de la crítica del modelo I.S. y se le presenta como paradigma alternativo de desarrollo. Por un lado a la I.S. se le atribuye haber sacrificado en vano a la agricultura (Lefeber, 1973). Por el otro, el haber contribuido a la agudización de la dependencia externa y a la diferenciación interna de las sociedades nacionales (Friedmann, 1974). El lector podrá constatar la

concurrencia de esta tesis con la ya enunciada bajo el número 2, con la diferencia de nivel macro social y prestando atención a las condiciones externas del desarrollo nacional.

Para Lefeber, las posibilidades de los países en desarrollo de colocar su producción en el exterior y atraer capitales externos son cada vez más escasas. Por ello, el desarrollo de los países dependerá de su habilidad para aumentar la demanda y el ahorro internos poniendo el grueso de sus recursos en el sector agrícola. Se sostiene sí que la integración industrial-agraria sigue siendo requisito indispensable de desarrollo económico. En los países centrales, ella fue favorecida por las condiciones del comercio internacional durante el Siglo XIX. Si, en los países en desarrollo, la demanda por productos industriales no proviene desde fuera, habrá que generarla internamente; y si la demanda por productos primarios inducidos por la industrialización no es satisfecha por fuentes externas, como ocurrió en Inglaterra durante el siglo pasado, deberá serlo por fuentes internas.

Considerando el tamaño relativamente grande del sector agrario de los países en desarrollo, el aumento de la productividad en este sector es un antecedente requerido, a la vez que concominante, del desarrollo industrial. De esta forma, la demanda por productos manufacturados generada por una agricultura vigorosa y creciente es la alternativa al aumento de la demanda externa.

En el modelo planteado en esta tesis, el problema no es el de transferir fuerza de trabajo del sector agrario al industrial manufacturero, para aumentar la productividad agrícola, como fue el caso de los países de-

sarrollados. El problema es cómo aumentar la productividad agrícola con un incremento en la relación hombre-tierra bajo una fuerte presión demo - gráfica.

Lefeber piensa que el problema no puede ser resuelto con métodos tra dicionales de cultivo. La tecnología moderna está disponible y es la res puesta para los aumentos de productividad. Pero no se trata solo de uti- lizar maquinaria moderna que permita aumentar la producción agrícola. Tie ne que haber quien compre el excedente. De ahí que el aumento de la de - manda interna emerge como el punto central del modelo propuesto. La for- ma de conseguir ese aumento sería a través de la transformación estructu- ral de la organización agrícola tradicional. Esta trasnformación incluye un componente tecnológico y otro socio-económico vinculados entre sí. Los cambios tecnológicos comprenden la diversificación de los cultivos, el me joramiento del uso de la tierra, la aplicación de insumos industriales (fertilizantes químicos, pesticidas, etc.), el desarrollo de la agroindus tria y de redes de agro-distribución (crédito, asistencia técnica, comer- cialización) e infraestructura física de apoyo, para la integración de los mercados al interior del campo y entre el campo y la ciudad.

Los cambios socio-económicos comprenden la redistribución del ingre- so y el incremento de la demanda por trabajo a través de la oferta de nue vas y mejores oportunidades preferentemente de autoempleo bajo modalida - des de organización cooperativa de la producción y la distribución.

Lefeber insiste en el acondicionamiento mutuo entre ambos componen - tes de la reorganización propuesta en el modelo para el sector agrario. De darse sólo el primero, el ingreso se concentraría aún más, en circuns

tancias que el crecimiento de la demanda interna por alimentos depende del aumento de los ingresos de la fuerza de trabajo no calificada cuya elasticidad-ingreso de la demanda por alimentos es relativamente elevada. Ubicado el dinamismo del crecimiento en el sector agrario, la industrialización, tal como lo concibe el autor citado, habría de ser reorientada hacia los requerimientos planteados por la transformación de aquél. Por un lado, la nueva tecnología agrícola requeriría insumos producidos por la industria pesada (acero, cemento, petroquímica). Por el otro, los cambios en la estructura del ingreso y del empleo se traducirán en una mayor demanda por bienes manufacturados de consumo e intermedios de producción tanto regional como central.

De ser viable el modelo propuesto por Lefeber, su impacto sobre la distribución espacial de la población es obvio a nivel general. Su implantación conduciría a frenar las migraciones hacia las grandes ciudades re - orientándolas hacia un patrón de asentamiento relativamente descentralizado. Las modalidades que asumiría la descentralización están estrechamente ligadas a las formas de propiedad (individual versus colectiva), al nivel de descentralización político-administrativo, al tipo de cultivos, etc., todo lo cual no aparece suficientemente explicitado en el M.R.

Friedmann va más allá que Lefeber en la traducción de los alcances espaciales de la tesis. Su proposición en este respecto consiste en un sistema de distritos rurales, cada uno en torno a un centro de servicio que él denomina "Agrópolis" o cities in the field. Los distritos están pensados como teniendo un alto grado de autonomía en la gestión productiva y de soporte rural, y formando parte de una red que integra los mercados locales

con los regionales y el nacional. El modelo llega incluso a proponer tamaños posibles y óptimos de población por niveles de la red. Sin embargo, Friedmann tampoco es lo suficientemente explícito respecto a los cambios en las formas de organización productiva implicados en el M.R. Al menos no lo es en los trabajos suyos hasta ahora conocidos. Sin embargo, de la lectura de los trabajos citados, se intuye una orientación hacia formas colectivas de propiedad o de trabajo rural.

Si bien ambos autores ponen el acento en la autogestión local o descentralización político-administrativa, no se ve cómo cambios tan radicales en el modelo global del desarrollo de los países a los que está dirigido el M.R., puedan llevarse a cabo y desarrollarse sin una contraparte de planificación centralizada. No existiría otro medio que permitiera la transferencia de factores productivos (entre sectores económicos, regionales e incluso entre unidades productivas) implicada en la recomendación de emplear fuerza de trabajo estacional para obras de infraestructura rural de interés colectivo.

La pre-condición de reestructuración de las relaciones de dependencia externas, anotada por ambos autores con referencia al M.R., también parecería apuntar en la misma dirección. Todo ello hace pensar que las implicaciones del M.R. en la reorganización de los espacios nacionales, en general, y de la distribución de la población, en particular, son enormes. Sin embargo, los autores, ambos destacados Cientistas Regionales, aún tienen pendiente su explicitación.

Tesis 6 : El desarrollo económico depende de las posibilidades de los países de acceder con sus productos a los mercados internacionales explotando sus ventajas comparativas.

Para algunos países en desarrollo, esta opción tuvo una oportunidad histórica favorable durante el siglo pasado. La literatura sobre desarrollo urbano y regional ofrece numerosas contribuciones sobre el impacto de la explotación colonial, y su continuación durante la fase de economía primario-exportadora, en la reorganización regional y urbana de América Latina (Di Filippo, 1974; Roffman, 1970). Sin embargo, la opción de desarrollo hacia "afuera", bajo el actual nivel de desarrollo del capitalismo mundial, incorpora nuevos antecedentes para el estudio de sus efectos en la configuración de los espacios nacionales. Antes de identificar esta relación conviene referirse a los supuestos básicos de esta tesis de desarrollo.

El supuesto básico aceptado en esta opción de desarrollo es la división internacional del trabajo, que estimulada por la libertad de comercio, permite a un país especializarse y exportar aquellos productos que puede producir más barato a cambio de los que otros pueden suministrarle a un costo más bajo. Se sostiene que todos los países se benefician con el desaroollo del comercio internacional más aún los países subdesarrollados más pequeños que tienen mercados reducidos y lento crecimiento. En éstos, la expansión interna dependería de las posibilidades de competir en el mercado mundial con productos que incorporen una elevada proporción de factores escasos en los países centrales: recursos naturales y/o mano de obra. Por otra parte, se sostiene que la importación de capitales, factor escaso en las economías subdesarrolladas, se produciría sólo en la medida que éstas se integren a los mer

cados mundiales a través del comercio exterior (Haberler). Todo lo anterior conduce a supuestos más específicos: (1) la tendencia al aumento de los precios de materias primas en relación a los de los productos manufacturados (Clark, 1950); (2) la ayuda financiera requerida para la explotación de las materias primas es temporal hasta alcanzar un punto de equilibrio internacional (Barré, 1971).

Durante las últimas dos décadas, y especialmente desde el nacimiento de CEPAL, se ha desarrollado una extensa polémica centrada en la discrepancia entre estos supuestos ideales y las condiciones reales de desequilibrio en las relaciones externas e internas que afectan a las economías en desarrollo (Solari et. al., 1976).

En esta polémica, los sostenedores más ortodoxos de esta tesis antes que hacer una revisión de sus propios supuestos cuestionan las interpretaciones que sus críticos hacen de la condición de subdesarrollo. Por ejemplo, se prefiere pensar que el dualismo interno de los países subdesarrollados incorporados a los mercados internacionales es mejor a ningún desarrollo (Nurkse, 1959); que el subdesarrollo se explica en buena medida por las propias trabas que los países subdesarrollados imponen al comercio internacional (Haberler, 1959).

Otros autores que aceptan esta tesis ponen el punto de mira en las barreras internas que impiden que el sector externo actúe como propulsor del desarrollo (Meier, 1963); o, a la inversa, en los factores locales que permiten que algunas regiones de desarrollen mientras otras permanecen estancadas bajo el impulso hegemónico del sector de exportaciones (North, 1955; Chenery, 1958; Tiebout, 1956; Isard, 1956; Perloff, 1960).

Puesto el problema de esta forma, las implicaciones de política apuntan hacia las aparentes discrepancias entre las teorías (neoclásicas) del comercio internacional y las de crecimiento económico regional o nacional. */

El aporte de los investigadores citados, consistiría en precisar bajo qué condiciones internas a los países (regiones) la opción de desarrollo hacia "afuera" logra su máxima internalización. Este objetivo dependería de la posibilidad que existe hoy para algunos países (regiones) en desarrollo de conciliar la especialización internacional (regional) que permitiera aumentar los ingresos nacionales (regionales) con la diversificación de exportaciones. Con ello se reduciría la vulnerabilidad interna provocada por las fluctuaciones del mercado. La diversificación de exportaciones sería también la condición para la internalización de los efectos propulsores del sector dinámico externo.

En cuanto al impacto espacial de esta tesis, a un nivel general, se podría inferir una tendencia a la dispersión territorial de la población. Si se trata de explotar recursos naturales, los capitales se orientarían hacia la localización de las materias primas más que a las concentraciones del mercado interno. Los ingresos regionales generados por el sector exportador serían relativamente elevados puesto que la utilidad de las empresas dependerá más de la escasez relativa del producto que de deprimir salarios. La absorción de mano de obra variaría con la naturaleza del producto.

---

*/ Es interesante observar que los autores que más han contribuido en esta exploración son economistas regionales con instrumentos de análisis tomados de la teoría del comercio internacional. Ninguno de ellos, sin embargo, entra en la investigación de los elementos de la economía política que condicionan las relaciones tanto externas como internas a los países.

Si, en cambio, se trata de explotar la mano de obra local para la producción orientada a los mercados de consumo externos, el efecto sobre la distribución de población sería distinto según se trate de producción industrial o agrícola. En el primer caso, sería de concentración en una o dos ciudades, y en el segundo, de una relativa dispersión. Este último efecto se ve reforzado con la usual integración de explotaciones modernas orientadas al sector de mercado externo y de subsistencia, la que tiende a retener mano de obra en el campo.

No se puede avanzar más de esto en el nivel general del impacto espacial de esta tesis. Se requerirá de la discusión particularizada por país a especificar más adelante, para revelar efectos que sirvan de base a la planificación regional.

Debemos suponer, además, que el efecto de esta opción en la distribución de población será diferente en un país con una base industrial consolidada de otro con base agrícola y/o minera. En el primer caso, se puede anticipar una mayor retención nacional del excedente exportable a través de la demanda por insumos locales. Pero la presión de esta demanda tendería a concentrarse en las ciudades principales donde se localiza la industria, disminuyendo así el efecto desconcentrador antes mencionado.

Por último, del sistema político-económico depende en buena medida, la cuota del excedente retenido por el país y su asignación interna entre sectores sociales y regiones. En efecto de él dependerá el grado de autonomía del Estado en la negociación con el capital internacional, grado que, a su vez dependerá de la base de sustentación social del Estado.

TEMA PROBLEMA III : CONCENTRACION URBANO-REGIONAL Y DESARROLLO

Tesis 7 : La concentración de población en las grandes ciudades latinoamericanas es excesiva respecto al desarrollo económico y un obstáculo a la integración de las economías nacionales; o un factor que acentúa las condiciones de subdesarrollo dependiente.

El carácter negativo que se atribuye a las tendencias de concentración urbana en los distintos países de la región y la supuesta ligazón de éstas con la marginalidad urbana, es una tesis bastante difundida en la práctica de la planificación regional. De esta tesis participan autores de diferente orientación teórica e ideológica.

Una interpretación postula que el sector moderno es capaz de absorber gradualmente al sector atrasado, generando una dinámica de desarrollo y modernización. Desde este punto de vista, los desplazamientos de población desde las regiones a las grandes ciudades tendrían un carácter positivo, ya sea como reservas poblacionales para un inminente crecimiento industrial (CEPAL, 1949, 1955), o como expresión de un cambio cultural (Germani, 1965) y político (Friedmann, 1967). Los dos últimos autores condideran estos cambios como sustitutos de una revolución social.

Más tarde, cuando el optimismo inicial contrasta con problemas identificados por los mismos autores, como el de marginalidad urbana, los enfoques son readaptados acorde a esa nueva condición. Si dirá que la causa más importante de la marginalidad urbana reside en el hecho que la urbanización avanza más rápidamente que la industrialización (CEPAL, 1962, 1963). Al llamar la atención sobre este desajuste estructural, los autores dejan en claro que él no es contradictorio con el hecho de reconocer en las migraciones rural-urbanas un

factor económico y culturalmente innovativo. Para Friedman, si Chile hubiera experimentado una tasa de urbanización "normal" (en relación con su desarrollo económico) todavía sería un país predominantemente agrario gobernado por una élite tradicional. El carácter negativo de la concentración urbana ("hiperurbanización", según el autor) se manifiesta en la creciente masa de marginales urbanos y en una distracción creciente de recursos económicos en inversiones sociales urbanas. De ahí el atraso económico y la inflación que el autor ve como productos de la "hiperurbanización".

Para todos los autores que comparten el enfoque anterior, en sus alcances generales, el problema debe ser enfrentado en su origen: el atraso regional, a través de políticas de descentralización espacial. La importancia atribuida a la variable espacial en los procesos de integración económica y cultural de un país, queda planteada por uno de los autores más influyentes en la formación de esta tesis, para quien las relaciones espaciales son "la médula del problema del desarrollo económico" (Higgins, 1970).

Ya sea que estén orientadas al desarrollo urbano-industrial o al desarrollo rural-agrícola, las políticas de descentralización regional ensayadas en América Latina durante los últimos diez años, parten del supuesto de que uno de los principales obstáculos del desarrollo económico son los desequilibrios regionales. Esta tesis favorece la formación de subsistemas de polos de desarrollo, o de centros de crecimiento regionales, que integren los recursos naturales al crecimiento industrial y difundan el progreso técnico y valores "modernos" a todo el territorio nacional, reteniendo así la población en las regiones (Friedmann, 1973; Boisier, 1972).

Otros autores, desde posiciones ideológicas diferentes, comparten el carácter negativo de la concentración urbana poniendo el acento en las relaciones de dominación neocolonial entre países y entre clases sociales. Las grandes concentraciones urbanas serían la matriz espacial que mediatiza las relaciones de dependencia externa y de dominación interna, las que condicionan la situación de subdesarrollo. Los procesos de formación de las grandes ciudades son entendidos como parte de la problemática más amplia de la llamada sociología de la dependencia (Quijano, 1967; Castells, 1973). El carácter "desigual" del desarrollo capitalista dependiente explicaría la formación de grandes concentraciones de población sin el desarrollo equivalente de la capacidad productiva (Castells, 1973).

Lejos de suponer un estímulo al desarrollo nacional y continental, las actuales tendencias de concentración urbana en América Latina, y sus efectos, estimulan el subdesarrollo, acentuando la dependencia y el colonialismo interno (Quijano, 1967). Dentro de esta línea de pensamiento, no se ofrecen políticas específicas de redistribución de población. La superación de los desequilibrios, como el existente entre industrialización y urbanización, se subordina a la cancelación del régimen capitalista cuyos límites históricos quedarían en manifiesto por las tendencias del propio proceso de marginalización urbana.

Tesis 8 : El crecimiento de las grandes ciudades ha contribuido a la elevación de la productividad de la economía y a la integración del mercado nacional. La marginalidad rural (sector de subsistencia) representa una reserva para la expansión del mercado interno.

Desde una posición radicalmente contraria a la anterior, un número creciente de autores enfatizan el carácter positivo de las grandes concentraciones urbanas en la elevación de la productividad general de las economías nacionales y en la integración de los mercados internos. Esta posición comparte las objeciones hechas a afirmaciones que atribuyen elevados costos sociales a las grandes ciudades, sin considerar en los cálculos los beneficios que éstas ofrecen (Richardson, 1973, 1976; Mera, 1973). Desde el punto de vista económico, estos beneficios consistirían en economías de escala externas de la concentración; desde el punto de vista social, se expresarían en una mayor accesibilidad física e institucional a los servicios de consumo colectivo, al mercado de trabajo y al consumo privado; desde el punto de vista político, la concentración en grandes ciudades facilitaría la participación organizada de las masas en las políticas del Estado. A la vez, se resalta que la migración rural-urbana, principal fuente de crecimiento de las grandes ciudades, sería condición necesaria aunque no suficiente de la introducción de tecnologías de mayor productividad en el sector rural.

Quienes sostienen esta tesis no ignoran los problemas acarreados por los procesos que conducen a un crecimiento urbano concentrado en grandes ciudades. Pero estos problemas son mirados como "efectos" de un modo de desarrollo, añadiéndose que no es en los efectos donde corresponde concentrar la acción sino que en sus causas o contradicciones.

En apoyo a esta tesis, concurren autores de diferentes posiciones ideológicas. Para unos, la migración del campo a las ciudades principales es visualizada como un cambio en la estructura ocupacional desde actividades agrícolas de baja productividad inicial a otras urbanas de mayor productividad. Dada la baja elasticidad-ingreso de la demanda por alimentos el crecimiento de la economía dependerá de la expansión de las actividades localizadas en la ciudad (industria, construcción y servicios), las que deberán absorber el grueso del crecimiento de la población activa. Sin preocuparse por el tamaño de las grandes ciudades ni de su rápido crecimiento, se acepta la concentración urbana como hecho irreversible a ser considerado como un dato en la planificación de la economía y del diseño interno de las grandes ciudades (Currie, 1973). Quienes sostienen esta posición se encargan de dejar en claro que abandonar los intentos fallidos de detener el crecimiento de las grandes ciudades no es incompatible con medidas eficaces de estímulo al desarrollo regional. La experiencia francesa es citada con frecuencia en este respecto.

Sin dejar de adherir a la tesis expuesta arriba, este enfoque enfatiza los aspectos económicos y está fuertemente influido por la estrecha correlación entre urbanización y desarrollo económico que experimentaron los países más avanzados del mundo capitalista. Hay implícito en esta apreciación un supuesto de homogeneidad en lo que concierne a la participación de los diferentes sectores sociales en ambos procesos y a las tendencias naturales al equilibrio que se harán finalmente cargo de las desigualdades observadas. La planificación es llamada a contribuir a esas tendencias desde un rol subordinado a las fuerzas del mercado.

Otros autores sostienen esta tesis desde una posición difere orien tando la investigación dentro del marco histórico particular en que se da la vinculación entre urbanización y desarrollo en la región. La concentración de población en grandes ciudades nada tendría de excesivo, si se abandona el marco referencial de los países desarrollados cuyo curso histórico no sería posible ni deseable reproducir en América Latina. La concentración del crecimiento en grandes ciudades en desmedro del "interior" es vista como resultado de la profundización de la división social del trabajo condi - cionado por: (a) la implantación de una industrialización de tipo substitu to; (b) una combinación de modos de producción en diferentes niveles de desarrollo; (c) una fuerte presión demográfica sobre los recursos producti vos; (d) la dependencia externa; y, (e) las grandes diferencias iniciales al interior de la estructura social interna. Se trata de condicionantes sin precedentes históricos y además con modalidades diferentes en cada país.

Dentro de este cuadro de condicionantes históricos se distinguen los procesos técnico-económicos, de los arreglos institucionales que explican: (a) la concentración espacial del proceso de la industrialización; y (b) la distribución diferencial de sus costos y beneficios entre los diferentes agentes sociales (Singer, 1973). Se sostiene que, dentro del modelo de in dustrialización sustitutiva, el solo hecho de existir de una industria im - plica subsidios directos e indirectos al capital industrial. Entre estos últimos se cuentan las elevadas y sucesivas inversiones de infraestructura en las ciudades principales. Según esta tesis, los beneficios de estas inversiones serían internalizados por las grandes empresas y los costos des - cargados en el conjunto de la sociedad (Singer, 1974).

A pesar de las enormes desigualdades internas que se generan al interior de las grandes ciudades, según esta tesis, el sector "informal" ha sido capaz de absorber a la masa de inmigrantes rurales en empleos de una productividad considerablemente superior a la de los empleos precedentes en actividades agrícola. El corolario de esta constatación empírica es que la migración interna hacia las grandes ciudades contribuye a la elevación de la productividad general de las economías nacionales.

Por último, se sostiene que el problema de insatisfacción de necesidades de servicios urbanos en las grandes ciudades no residiría entonces en la supuesta baja rentabilidad de la economía urbana (la cual es alta en términos relativos) sino en la forma como el mercado reparte los beneficios y costos de la urbanización entre los distintos sectores sociales. De ahí que bajo este enfoque, los conceptos de "hiperurbanización" y "urbanización descapitalizada" resultan inapropiados. La economía urbana de las grandes ciudades sería viable si se asignasen los costos sociales a productores y usuarios en proporción a los beneficios recibidos por ellos y si se adoptasen medidas planificadas que se anticipen a los problemas de desigualdad e ineficiencia provocados por el crecimiento espontáneo. De no ser posible ni lo uno ni lo otro, en una medida ideal, se sostiene que ello no es culpa de la ciudad ni de su tamaño, sino del modo de desarrollo.

TESIS GENERALES ANTE SITUACIONES PARTICULARES

Corresponde ahora sugerir un procedimiento para la discusión de las tesis enunciadas en el capítulo anterior, atendiendo a dos propósitos. Uno es contribuir a la clarificación teórica tanto al interior del área de estudios poblacionales y del área urbano regional, como entre ambas áreas. El otro es verificar la viabilidad de las tesis, de formulación general, en las realidades concretas a las cuales son aplicables: los países.

1. Nivel teórico global de la discusión. A este nivel, la discusión tendría por objetivos: (a) explicitar los supuestos de tipo valorativo de las tesis presentadas en el tema: "crecimiento poblacional y desarrollo económico" (Tesis 1, 2 y 3), las cuales tienen su origen en el campo de estudios poblacionales; y, (b) verificar el grado de coherencia entre las tesis 1, 2 y 3, las estrategias alternativas de desarrollo global (tesis 4, 5 y 6) y las tesis sobre patrones alternativos de desarrollo urbano-regional (tesis 7 y 8), estas últimas originadas en el campo de estudios urbano-regionales.

   De la simple lectura del capítulo anterior es posible entrever, con cierta claridad, coherencias entre tesis formuladas en los diferentes temas-problemas. En algunos casos se trata de un mismo autor, en otros, no. Cualesquiera sea el caso, se trata de métodos de análisis y orientaciones teóricas que parecen prometedoras en cuanto al desarrollo de enfoques que integran los aspectos poblacionales y urbano-regionales del desarrollo. Partiendo de las tesis, se trataría de orientar la discusión para avanzar en el desarrollo de esos enfoques.

En otros casos se advierten discrepancias entre tesis, ya sea formuladas por un mismo autor o por distintos propulsores.

Las discrepancias se podrían explicar, quizás, por la evolución de determinadas posiciones originadas, supuestamente universales, rechazadas por realidades históricas, particulares y cambiantes. La discusión se orientaría a profundizar en esta dirección.

Por último, de la lectura de las tesis se observan compromisos sobre un determinado patrón de asentamiento de la población, o de estructura espacial que, aparentemente, une autores de posiciones ideológicas discrepantes. Tal observación sugiere profundizar la discusión sobre el grado de correspondencia o simetría entre estructuras socio-económicas y estructuras ecológico-espaciales reales o ideales. Tal discusión contribuiría a una mejor fundamentación de proposiciones en el sentido que: (a) una misma estructura espacial (o conjunto de dotaciones materiales) puede dar lugar a diferentes usos sociales (los que están determinados por la forma de la organización productiva); y, (b) los cambios planificados o espontáneos de una determinada estructura espacial (frecuentemente formulados con aspiraciones a cambios globales) no afectan necesariamente las estructuras socio-económicas.

2. Viabilidad de las tesis a nivel nacional

Ya hemos dicho en la Introducción que las tesis sobre desarrollo latinoamericano, con mayor influencia en los esquemas de planificación regional, han sido formuladas en un nivel general, sin dar cuenta de las características particulares de los países ni de las oportunidades en las cuales terminan por aplicarse. Las diferencias entre países y entre momentos históricos

(a veces de períodos cortísimos) son notables y la aplicación acrítica por parte de la planificación regional de modelos generales de desarrollo puede conducir a resultados muy distantes de los objetivos indicados en los planes. Interesa entonces puntualizar la discusión de las tesis enunciadas a la vista de las diferentes situaciones concretas, pero, antes de hacerlo propondremos factores que dan cuenta de tales diferencias.

a) Factores de diferenciación entre países

Nivel de las fuerzas productivas: Para los efectos de esta primera discusión bastaría distinguir entre países (i) de economías primario-exportadora; (ii) industriales a nivel de bienes de consumo final; (iii) industriales a nivel de bienes de capital.

Tamaño del mercado interno: (i) países pequeños (los centroamericanos, del Caribe, Ecuador, Paraguay, Uruguay); (ii) países intermedios (Chile, Perú, Colombia, Venezuela); (iii) países grandes (Argentina, Brasil y México).

Grado de consolidación de la estructura urbano-regional: (i) países de urbanización incipiente, o con menos del 50 por ciento de la población viviendo en ciudades; (ii) países en un grado intermedio de urbanización, o con el 50 por ciento al 70 por ciento de sus poblaciones viviendo en ciudades; (iii) países urbanizados, o con más del 70 por ciento de su población viviendo en ciudades.

Dotación de factores naturales: Naturaleza y localización territorial de los recursos naturales, tamaño geográfico, clima y forma del país.

Régimen económico-político: (i) países con economías de mercado bajo regímenes autoritarios; (ii) países de planificación indicativa bajo economías mixtas y régimen democrático representativo; (ii) países de planificación centralizada impositiva (o de organización socialista de la producción).

b) Rediscusión de las tesis por países.

Se propone concentrar el debate en los siguientes puntos:

i) grado de aplicabilidad de las tesis presentadas en el tema-problema "crecimiento poblacional y desarrollo" (tesis 1, 2 y 3) a casos - países (o tipos) diferenciados acorde a los factores antes propuestos;

ii) grado de aplicabilidad de las estrategias presentadas en el tema-problema "desarrollo económico y grado de apertura externa" (tesis 4, 5 y 6) a casos-países (o tipos), haciendo referencia explícita al impacto en la distribución espacial de la población;

iii) rediscusión de las tesis alternativas (7 y 8) sobre "concentración urbana-regional y desarrollo" ante las condiciones particulares presentadas por los países, poniendo particular atención a la relación entre los modelos de organización espacial en discusión y la distribución de la población.

A N E X O I

ESTUDIO DE CASOS

Pauta para la presentación de los casos de planificación urbano-regional y de políticas de redistribución de población.

Objetivo. Evaluar los efectos en la distribución de población de las estrategias y políticas globales, sectoriales y regionales de desarrollo. La evaluación se hará tomando como referencia los objetivos del plan o las políticas de desarrollo regional.

a) A nivel global:

- metas de crecimiento del producto;
- metas de inversión por sectores económicos (nacional e internacional), por Agentes (público y privado, nacional e internacional);
- metas de distribución del ingreso,
- política salarial y ocupacional;
- sector externo (régimen de comercio internacional, tratamiento de la inversión externa);
- política tecnológica

b) A nivel sectorial:

- políticas de control poblacional;
- políticas de transporte y comunicaciones;
- políticas de industrialización;
- políticas de desarrollo agropecuario;
- políticas de educación, salud y vivienda.

c) A nivel regional:

- políticas de descentralización industrial;
- políticas de desarrollo rural;
- descentralización político-administrativa;
- desarrollo de regiones especiales (regiones fronterizas deprimidas, etc.)
- políticas de áreas metropolitanas;
- políticas de transporte y comunicaciones;
- red nacional de centros urbanos.

d) Políticas de Redistribución Espacial de Población

Interesa advertir qué posibilidades tiene la planificación regional para modificar las tendencias de distribución poblacional basándose en:

i) los instrumentos y modelos propios de la planificación regional, sin poner como condición cambios previos en las políticas globales y/o sectoriales;

ii) la factibilidad efectiva de influir desde el nivel regional en la formulación de estrategias y políticas globales y sectoriales de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alonso, William (1971), "Problems Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization", Berkeley, Univ. Of. California, W.P. 58

Alberts, Joop (1977), Estado Actual de las Políticas de Redistribución Espacial en América Latina, Santiago, CELADE, mimeo.

Atria, Raúl y González J.C. (1975), La Noción de Política de Población: Una Revisión de la literatura reciente. Santiago, PISPAL/CELADE

Barré, Raymond (1958), Desarrollo Económico. México, Fondo de Cultura Económica.

Boisier, Sergio (1972), "Industrialización, Urbanización, Polarización: hacia un enfoque integrado" en Revista EURE, Vol. III, N° 5

Boote, Robert E. (1971), "The Impact of Urbanization on the Environment", documento para la Conferencia de Rehovot sobre urbanización y desarrollo en los países en desarrollo (agosto de 1971); cit. por Ashish Bose, "Rural Development, Dispersal of Industries and Population Redistribution: Policies and Experiences", en U.N., The Population Debate. Dimensions and Perspectives (E/F/S.75.XII.5) Vol. II. N.Y., U.N.

Castells, Manuel (1973), "La Urbanización dependiente en América Latina", en Castells, comp., Imperialismo y Urbanización en América Latina. Barcelona, ed. Gili.

CEBRAP (1971), Empleo y Fuerza de Trabajo en América Latina, Sao Paulo, CEBRAP.

CEPAL (1949), Estudio Económico de América Latina. (E/CN 12/Rev. I, enero de 1951). N.U, N.Y.

CEPAL (1963), El Desarrollo Económico de América Latina de la Post Guerra. (E/CN 12/666) Buenos Aires, Ed. Solar/Hachete.

CEPAL (1955), Introducción a la Técnica de la Programación (E/CN 12/363, julio 1955). Vol. I de la Serie "Análisis y Proyección del Desarrollo Económico" , N.U., N.Y.

Clark, Colin (1950), "World Resources and World Population" in Proceedings of the U.N. Conference on the Conservation and Utilization of Resources U.N., N.Y.

Coraggio, José Luis (1972), "Polarización hacia una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo, en Revista EURE, Vol. II, N°4.

Currie, Laughlin (1973), "La Política Urbana y el Plan de Desarrollo" en Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. V, N°3.

Chenery, B. Hollis (1961), "Ventaja Comparativa y Política de Desarrollo", en The American Economic Review, Vol. 51, N° 1.

De Mattos, Carlos (1974), "La Movilidad Espacial de Recursos en los Países Latinoamericanos" en ILPES/ILDIS, Planificación Regional y Urbana en América Latina. México, Ed. Siglo XXI.

Di Filippo, Armando (1974), El Condicionamiento Económico de las Migraciones Internas en América Latina. Santiago, CELADE.

Di Filippo, Armando (1975), Desarrollo y Políticas Redistributivas de Población (Versión Preliminar) Docto. de Trabajo N° 2, PISPAL/CELADE.

Friedmann, John(1966), Regional Development Policy: A case Study of Venezuela, Cambridge, Mass., MIT Press.

Friedmann, John (1969), Hacia una Política de Urbanización Deliberada. Santiago, CIDU, Docto. de Trabajo

Friedmann, John (1973, 1976), "La Urbanización y el Desarrollo Nacional" en Urbanización, Planificación y Desarrollo Nacional, México, Ed, Diana (1976).

Friedmann, J. y Lackington Th. (1967), "Hyperurbanization and National Development in Chile: Some Hypotheses", en Urban Affairs Quarterly, Vol. 2, N° 4 (En español, publicaciones de CIDU, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1967).

Friedmann, J. y Douglas, M. (1974), Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia. Los Angeles, University of California, School of Architecture and Urban Planning.

Germani, Gino (1960), "Secularización y Desarrollo Económico", en Centro de Pesquisas en Ciencias Sociales, Resistencia e Mudança, Rio de Janeiro.

Haberler, Gottfried (1959), "Comercio Internacional y desarrollo económico", en Theberge J.D., comp., Economía del Comercio y Desarrollo, Buenos Aires, Ed. Amorro (Publicación original de fecha 1959).

Haberler, Gottfried (1964), "Ventaja Comparativa, producción agrícola y comercio International", en Theberge, J.D., comp., Economía del Comercio y Desarrollo. Buenos Aires, Ed. Amorrortu (Publicación original en 1964).

Higgins, Benjamín (1970), "La ciudad y el Desarrollo Económico. Urbanización, Industrialización y Desarrollo Económico", en Beyer, ed., La Explosión Urbana en América Latina, Un Continente en Proceso de Modernización. Buenos Aires, Ed. Aguilar.

Hirsch Albert O. (1958), The Strategy of Economic Development. New Haven, Yale Univ. Press.

ILPES/ILDIS (1974), Planificación Regional y Urbana en América Latina. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. México, Ed. Siglo XXI.

Isard, Walter (1956), Location and Space Economy. Cambridge, Mass.,MIT Press, 1956.

Johnson, E.A.J. (1970), The Organization of Space in Developing Countries, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1975.

Lefeber, Louis (1973), On the Paradigm for Economic Development. Mimeo, April, 1973.

Lefeber, Louis y Datta, Chaudhuri Mrinal (1971), Regional Development and Prospects in South and South East Asia, Paris /The Hague, Mouton.

Meier M. Gerald (1963), International Trade and Development. New York Harper and Row.

Mera, K. (1973), "On the Urban Alomeration and Economic Efficiency" en Economic Development and Cultural Change, Vol. 21, N° 2.

Mihailović, Kosta (1972), Regional Development Experiences and Prospects in Eastern Europe. Paris/The Hague, Mouton.

North, Douglas (1955), "Location Theory and Regional Economic Growth" en Journal of Political Economy, Vol. LXII N° 3.

Nurkse, Ragnar (1959), "Modelos de Comercio y Desarrollo, en Thebergue, J.D., comp., Economía del Comercio y Desarrollo, Buenos Aires, Ed. Amorrortu (Publicación original de fecha 1959).

Perloff Harvey et.al. (1960), Regions, Resources and Economic Growth. Baltimore, John Hopkins Press, 1960.

Quijano, Aníbal (1967), Dependencia, Cambio Social y Urbanización en América Latina. CEPAL, División de Asuntos Sociales, mimeo.

Rofman, Alejandro (1970), Estructuración del Espacio en una Sociedad Dependiente: El caso Latinoamericano. Buenos Aires, CEUR/Instituto Di Tella.

Richardson, H.W. (1973), The Economics of Urban Size. Farborough, Saxon House.

Richardson, H.W. (1976), "The Costs and Benefits of Alternative Settlements Patterns: Or are Big Cities Bad", en U.N., The Popukation Debate Dimensio (E/F/S.75.XIII.5) Vol. II. N.Y., U.N.

Rollins, Charles (1977), "Población y Fuerza de Trabajo en América Latina: Algunos ejercicios de Simulación" en Revista de la CEPAL. Santiago, 1er. Trimestre 1977.

Seers, Dudley (1963), "The Stages of Economic Development of a Primary Producer in the Middle of the Twentieth Century", en Economic Bulletin of Ghana; citado por P. Singer, Desenvolvimento Econômico.....

Singer, Paul (1968), Desenvolvimento Econômico e Evolucao Urbana, Sao Paulo, Editora de Universidade de Sao Paulo.

Singer, Paul (1970), Dinámica de la Población y Desarrollo. México, ed. Siglo XXI, 1971.

Singer, Paul (1973), La Economía Política de la Urbanización, Sao Paulo, Edic. CEBRAP, 1974.

Soja, Ed. (1974), Comentarios sobre el trabajo de Ruttan V.W., "A skeptical Perspective", en Proceedings of the Second Annual Spring Colloquium. On comparative Urbanization. Los Angeles, Univ. of California. Los Angeles.

Solari, A., Franco R., y Jutkowitz J. (1976), Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina. Textos de ILPES, México, ed. Siglo XXI.

Urzúa, Raúl (1975), Estructura Agraria y Dinámica Poblaci de trabajo N° 7, PISPAL/CELADE.

Willig, Richard (1974), Urban-Rural Relations in El Salvador. Tesis doctoral, Universidad de California, Berkeley.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE
Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91,Santiago, CHILE

Avenida 6ª,Calle 19, Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA