

SUBDESARROLLO Y POLOS DE CRECIMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL *

MILTON SANTOS **

La discusión de la teoría de los polos de crecimiento¹ cae, a menudo, en el apasionado debate semántico o en la exégesis de las ideas de su fundador François Perroux², quien ha sido acusado de haber tenido, intencionalmente, motivos no académicos para sus trabajos (Coraggio, 1972).

La noción de polo de crecimiento fue víctima de su popularidad en un momento en que la idea de planificación empezaba a ser como un slogan. Esta contemporaneidad tal vez le fue fatal (Lasuen, 1969, p. 140). Habiéndose vuelto un tema de moda, fue mayor la preocupación de la forma que del fondo, más de las técnicas y de los modelos que de las explicaciones, es decir, que se dejó a un lado el profundizar la teoría en sí. Aunque podamos decir con A. Kuklinski (1970, p. 13) que esta teoría ha sido raramente aplicada, o preguntarnos con B. Berry (1971) si se trata verdaderamente de una teoría, no obstante ha inspirado una multitud de libros, tesis y

artículos de toda clase, tal vez porque, como lo nota Lasuen (1969, p. 137), las ideas de Perroux no fueron presentadas originalmente como un todo coherente.

Faltando acuerdo sobre la meta de la búsqueda, tantos papeles no hacen sino mantener una especie de niebla sobre las definiciones esenciales y perpetúan el uso indiscriminado de esta noción tanto en la teoría como en la práctica. Esas ambigüedades han permitido y aún dan pie a toda clase de equívocos ocasionales o voluntarios. Pero la idea en sí no ha perdido su prestigio ya que todavía se buscan los medios de aumentar las cantidades de la economía difundida en el espacio y entre los hombres.

El problema de la distribución de la riqueza no es independiente al de la organización del espacio.

DEL ESPACIO SELECTIVO AL ESPACIO DE TODOS

La cuestión de saber a cuál tipo de espacio se referían las formulaciones originales de F. Perroux (1950) sobrepasa mucho las intenciones del autor J. Boudeville (1957, 1961), quien fue el primero en proponer una base geográfica con la idea de los polos de crecimiento. L. Rodwin (1960) y J. Friedmann (1963, 1966) lo han seguido. De hecho la concepción de un espacio topológico, tal como Perroux lo definió³, no excluye el hecho de que es

* Documento presentado al Seminario Regional sobre "Desarrollo Urbano-Regional" realizado en Caracas, Venezuela, en junio de 1973, CORDIPLAN-CVF-OEA.

** El autor es profesor e investigador en el Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social (IEDES), París, Francia.

La traducción al español fue realizada por Maité Brillhault.

1 Para una bibliografía ver, entre otros, Lasuen, 1969, Darwent, 1969 y Hansen, 1971,

2 (...) Paelink (1965) argumenta que "el concepto de polo de desarrollo ha sido malentendido. Ha sido confundido con las nociones de industria clave, industria básica y conjunto industrial; a esto sigue la concepción errada que el polo de desarrollo es un monumento industrial erigido para la gloria de la futura industrialización regional; una garantía de cierto crecimiento económico.

3 El espacio económico... "se define por las relaciones económicas que existen entre los elementos económicos. (Perroux, 1961, p. 127, edición 1961).

sobre el espacio trivial que las firmas actúan. Pero es, sobre todo, el espacio económico que ha sido objeto de construcciones teóricas y de esfuerzos de planificación.

Así, la teoría de los polos de crecimiento en la mayoría de sus formulaciones tradicionales o recientes, se interesa de algunos espacios y no de todos. Cuando distinguimos un espacio banal de un espacio de empresas con privilegios para este último en la elaboración teórica, se trata de una teoría aristocrática y discriminatoria. Atañe difícilmente a la población total.

La distinción hecha a menudo entre espacio abstracto o económico y espacio concreto o geográfico —siendo este último el espacio de todo el mundo— no permite entender claramente todos los elementos que entran en la definición de un espacio dado ⁴ e impide localizar la jerarquía de las fuerzas. Sin embargo, la idea de organización es inseparable de las ideas de decisión y dominación. La dicotomía "espacio geográfico" contra "espacio económico" presentada como una dificultad metodológica, es más bien un obstáculo al análisis espacial ⁵. Las relaciones, sin embargo, tan evidentes entre estructura monopolista de la producción y fenómenos tales como la macrocefalia, las periferias empobrecidas o el éxodo rural, encontrarían una mejor interpretación en la óptica multidisciplinaria de un espacio concreto multidimensional, pero trivial, que es el de las empresas, instituciones y de todos los hombres, así como el

de las realizaciones de orden económico, político y social.

Además, considerar el espacio como un sistema, lo que generalmente ahora se acepta, no es suficiente. Hay que saber cómo definir un sistema. Si nos contentamos con la definición clásica, según la cual un sistema es un conjunto de elementos y de relaciones entre esos elementos y entre sus respectivos atributos (Hall and Fagen 1956, 9.18) ⁶, llegaremos difícilmente a una definición operacional del espacio. En efecto, como dice M. Godelier (1972, p. 258), "un sistema es un grupo de estructuras ligadas entre sí por ciertas reglas". Son las estructuras las que se definen como "un grupo de objetos ligados entre sí por ciertas reglas" ⁷.

Así, hay diferencia entre, por una parte, medir las interrelaciones entre industrias tal como son estudiadas en las matrices de insumo-producto, y, por otra parte, considerar las relaciones entre una estructura dada de la producción y el resto del sistema social y del sistema espacial. El acercamiento de insumo-producto preconizado por Lasuen (1970), concierne al crecimiento económico a lo Rostow ya que éste sólo sirve para considerar las relaciones entre firmas "modernas", entendidas como dinámicas. Pero siguen siendo un instrumento neutro, un "value-free model" (Miernik 1965, p. 88) y no puede ayudar a la construcción de una teoría espacial valedera en

Existen tantos espacios económicos como objetos de la ciencia económica y relaciones abstractas que definen a cada uno de ellos. (Ibidem, p. 126).

4 Gauthier (1971, p. 15) observa que "los esfuerzos para desarrollar una dimensión geográfica hacia esta teoría han sido poco exitosos. Las leyes de transformación del espacio económico en espacio geográfico nunca han sido formuladas satisfactoriamente". Jansen (1970) se queja del poco interés que se le da a las estructuras económico-geográficas.

5 Parece que no se pueden aislar uno del otro los dos conceptos de espacio sin privarnos del conocimiento de sus influencias recíprocas (Beguín, 1963, p. 573) "...la sola consideración de los espacios económicos no es suficiente para comprender la totalidad de factores que ejercen una acción sobre los mecanismos económicos; no dudamos que el espacio-geográfico los influencia también. Los dos conceptos de espacio deben utilizarse juntos para un mejor conocimiento de la realidad (Beguín, 1963, p. 573).

6 "Un sistema puede ser definido como un complejo de elementos ligados entre sí junto con sus atributos y sus relaciones. Una de las mayores tareas conceptualizando un fenómeno como un sistema, por lo tanto, es identificar los elementos básicos, sus atributos y sus relaciones. Para cualquier sistema su medio comprende mi conjunto de todos los objetos; un cambio en cualquiera de los atributos supone un cambio para el funcionamiento del sistema. De este modo un sistema cuyo medio constituye el universo del fenómeno es de interés en un contexto dado. (A. D. Hall y R. E. Fagen, "Definición de sistema", General Systems Yearbook, 1956).

7 Por "objeto" entiendo cualquier realidad como: individuo, concepto, institución, cosa. Por "regla" entiendo los principios explícitos por medio de los cuales los elementos de un sistema están ligados y relacionados, las normas creadas intencionalmente y aplicadas para "organizar" la vida social: reglas de afinidad, reglas técnicas referidas a la producción industrial, reglas legales relacionadas con la tenencia de la tierra, reglas de la vida monástica y así sucesivamente. La existencia de esas reglas nos permite suponer que en la medida de que sean seguidas, la vida social ya posee un cierto "orden".

todas partes ⁸. Es verdad que Lasuen (1969) había insistido igualmente en analizar las estructuras de organización de firmas. Pero ¿qué se hace con un dato aislado?

Hay que ir más allá y tratar de analizar las estructuras globales de producción como "elementos" de elaboración de un sistema espacial, es decir, la proyección geográfica del sistema social en su máxima expresión. La medida del éxito no sería, como en la doctrina actualmente admitida, la eficacia máxima de los cambios interindustriales, consagradas por el aumento de los productos por unidad de tiempo en condiciones dadas de utilización del capital y del trabajo. El problema se centralizaría más bien sobre la *productividad espacial*, definida como el mejor orden geográfico de recursos cuya estructura de organización sería previamente definida, en vista de una mejor distribución de los resultados. La idea de planificación espacial sería enriquecida.

Con estos fines hay que tener en cuenta las estructuras de la economía como la expresión de modelos de crecimiento adoptados; de las estructuras geográficas, es decir, de la localización de los hombres, de las infraestructuras, de las actividades, de las instituciones así como de su cuadro ecológico; y además de las estructuras sociales y políticas que resulten de la superposición del presente y del pasado y de la superposición de influencias locales, nacionales e internacionales. Hay que considerar los hombres y los soportes de sus actividades, encarados en una óptica transtemporal. Es de la interacción de esas estructuras que se saca la definición del espacio en cuanto a sistema, es decir, una definición multidimensional y operacional.

La estructura del espacio no depende solamente de la localización de las firmas, como

Estas definiciones son "homogéneas" en dos sentidos: ambas se refieren a las combinaciones de objetos de acuerdo con reglas tales, que uno puede disociar sólo por medio de la abstracción. Objetos no relacionados constituyen una realidad despojada de sentido, y relaciones sin objeto, un significado desprovisto de existencia. Por lo tanto, todo sistema y toda estructura tienen que ser descritos como mixtos". (Godelier, 1972).

⁸ Aunque con argumentos diferentes de los nuestros, Paellink (1965) y Hansen (1967, 1970, 1971) ya habían criticado el uso del análisis de insumo-producto en la teoría de los polos de crecimiento.

lo pretende el análisis regional clásico, sino sobre todo de las estructuras del Estado y de la producción, así como de la manera en que los recursos disponibles son dados a los diferentes rangos sociales. El valor de individuo como productor o consumidor depende también de su posición en ese espacio y varía en función de las modificaciones en la estructura espacial. Si el problema fundamental de encontrar una organización del espacio capaz de una mejor difusión del crecimiento es, ante todo, inseparable de la idea que nos hacemos del crecimiento en sí, condiciones de crecimiento y condiciones de difusión deben ser encaradas conjuntamente. Para esto, se impone una definición de las características específicas de la organización del espacio en los países subdesarrollados.

El espacio en los países subdesarrollados: los dos circuitos de la economía y sus repercusiones espaciales.

La aplicación de la teoría de los polos de crecimiento a los países subdesarrollados permite levantar el problema de saber si el espacio puede ser definido indiferentemente en los países desarrollados y en los países subdesarrollados. La mayoría de los que se consagran al análisis y a la planificación del espacio se comportan como si las teorías elaboradas en los países desarrollados y en función de sus realidades pudiesen ser aplicadas a los países subdesarrollados.

Tal posición tiene como postulado que el tercer mundo es un "mundo en desarrollo", es decir, que está en una situación de transición hacia lo que son hoy en día los países desarrollados.

La noción de "similar path model" es inadecuada (McGee, 1971). No se trata de un mundo en desarrollo, sino de un mundo subdesarrollado con sus características propias y sus mecanismos fundamentales. El estudio de la historia de países, hoy en día subdesarrollados, permite descubrir una especificidad de su evolución con relación a la de los paí-

⁹ En su estudio sobre el estado brasilero de Minas, Boudeville (1957, p. 25) recordaba la diferencia estructural entre los Estados Unidos y Europa, por una parte, y Brasil por la otra.

ses desarrollados. Esta especificidad aparece claramente en la organización de la economía, de la sociedad y del espacio.

Si los componentes del espacio son iguales en todo el mundo y forman una continuidad en el tiempo, éstos varían cuantitativa y cualitativamente según el lugar, de igual manera que varían las combinaciones entre ellos y sus procesos de fusión, de ahí vienen las diferencias entre espacios.

Los espacios de los países subdesarrollados se caracterizan, primero, por el hecho de que se organizan y reorganizan en función de intereses lejanos y la mayoría de las veces a escala mundial. Pero no son alcanzados en forma masiva por las fuerzas de cambio cuyo impacto, al contrario, está muy localizado y encuentra una inercia considerable a su difusión (Santos y Kayser, 1971).

Por otra parte, las fuerzas de modernización impuestas por el interior o el exterior son en extremo selectivas, en sus formas como en sus efectos. Las variables modernas no son acogidas al mismo tiempo ni en el mismo lugar. Se trata de una historia espacial selectiva. A cada modernización el impacto de estas fuerzas sufre desajustes entre las diversas variables cuya combinación da la característica del lugar. De eso resulta una gran inestabilidad en la organización del espacio con desequilibrios y repetidos reajustes.

Discontinuo, inestable, el espacio de los países subdesarrollados está igualmente multipolarizado, es decir, que está sometido y acosado entre una multiplicidad de influencias y polarizaciones que resultan de diferentes niveles de decisión. Cuanto más pequeña es la escala del lugar, más numerosos son los impactos, de lo que resulta una demultiplicación del tiempo a escala local (Santos, 1973).

En fin, el espacio de los países subdesarrollados está marcado por enormes diferencias de renta en la sociedad, las que se expresan a nivel regional por una tendencia a la jerarquización de las actividades y a escala del lugar, por la coexistencia de actividades de la misma naturaleza, pero de diferente nivel. Estas disparidades de renta son menos importantes en los países desarrollados e in-

fluye muy poco en el acceso a un gran número de bienes y servicios. Al contrario de los países subdesarrollados, la posibilidad de consumo de los individuos varía mucho. El nivel de renta es función de la localización del individuo, quien determina a su vez la situación de cada uno en cuanto a productor o consumidor.

El comportamiento del espacio se ve, así, afectado por esas enormes disparidades de situación geográfica e individual. Esta selectividad del espacio a nivel tanto económico como social es, en nuestra opinión, la clave de la elaboración de una teoría espacial.

Como los gustos nuevos se expanden a la escala del país mientras que los gustos tradicionales subsisten, la maquinaria económica debe adaptarse al mismo tiempo a los imperativos de una modernización todopoderosa y a las realidades sociales nuevas o heredadas. Esto es valioso tanto para el aparato de producción como para el de distribución. Se crean dos circuitos económicos, responsables no solamente del proceso económico, sino también del proceso de organización del espacio (Santos, 1971, 1972 y próximo).

La ciudad no puede seguir siendo estudiada como una máquina masiva. Hemos considerado la existencia de dos subsistemas: el "circuito superior" o "moderno" y el "circuito inferior". El circuito superior es resultado directo de la modernización tecnológica; sus elementos más representativos son hoy en día los monopolios. Lo esencial de sus relaciones se efectúa fuera de la ciudad y de la región que lo contiene y tiene por marco el país o el extranjero. El circuito inferior, formado por actividades de pequeña dimensión que interesan sobre todo las poblaciones pobres, está al contrario bien arraigado y conlleva relaciones privilegiadas con su región. Cada circuito constituye en sí mismo un sistema o más bien un subsistema del sistema urbano.

Las actividades del circuito superior son responsables de la macroorganización del espacio. La organización del espacio a nivel local está repartida entre el circuito superior y el circuito inferior. Es, entonces, a nivel local que se ejerce la dialéctica entre los dos circuitos, pero las decisiones macroespaciales alcanzan igualmente el circuito inferior (San-

tos, próximo). La existencia de los dos circuitos, tanto como su concurrencia, son así un elemento fundamental de explicación del espacio y una pieza indispensable en el proceso de planificación, ya que cada circuito, conlleva con la ciudad un tipo particular de relaciones: cada ciudad tiene realmente dos zonas de influencias. Pero solamente el circuito moderno ha sido objeto de búsquedas sistemáticas. El análisis económico y por su cauce el análisis geográfico, han confundido por mucho tiempo el sector moderno de la economía urbana con la ciudad como un todo. J. Friedmann (1961, p. 84; 1964, p. 346) ha declarado que el "Folk sector" (circuito inferior) "está en la ciudad sin formar parte de ella" (the folk sector is in the city but not a part of it). El resultado es que la mayoría de los estudios no están hechos sobre la ciudad entera, sino sobre una parte de ella, impidiendo así la formulación de una teoría auténtica del espacio. El reconocimiento de la existencia de los dos circuitos obliga a una nueva discusión de las teorías consagradas, tales como las exportaciones urbanas, los lugares centrales y los polos de crecimiento que han servido hasta ahora de base a tantas teorías de planificación regional. De ahora en adelante debemos tomar en cuenta el circuito inferior como elemento indispensable a la aprehensión de la realidad urbana y regional. La teoría de los dos circuitos de la economía urbana de los países subdesarrollados aparece como verdadero paradigma, en el sentido que le da Kuhm (1962) para quien, a cada nueva era histórica, las formulaciones capaces de interpretar la realidad y ofrecer soluciones a los problemas correspondientes, deben ser recreadas y no readaptadas.

CRECIMIENTO SIN POLOS DE CRECIMIENTO

La teoría de los polos de crecimiento, como todas las demás teorías espaciales, sólo se preocupa del circuito superior. Es decir que sólo la modernización, con la instalación de industrias motrices, estaría en capacidad de provocar el crecimiento. El circuito inferior es considerado únicamente como un freno al crecimiento económico y no como lo que es en realidad —en todo caso en su fisonomía actual—, un resultado de la modernización tecnológica. He aquí una serie de

equivocos. Primero, las industrias modernas no son obligatoriamente complementarias. Segundo, pueden no tener efectos secundarios importantes. Finalmente, algunas industrias pueden aprovecharse de las economías de aglomeración encontradas en una ciudad sin ejercer allí compensación de efectos multiplicadores apreciables, sobre todo en el caso de industrias de reexportación.

No es seguro que las grandes industrias con un alto coeficiente de capital sean forzosamente dinámicas como lo han pensado A. Marine (1967) y H. Richardson (1969, pp. 106-107). Según Aydalot (1965), no se debería reservar el nombre de industria motriz sino a la que es capaz de crear economías externas; sin embargo, éstas no son obligatoriamente las industrias de mayor dimensión. Vemos así que es posible tener un *crecimiento sin polos de crecimiento*.

Este crecimiento se manifiesta en los lugares privilegiados del espacio, además que con la modernización nuevas economías de escala limitan geográficamente la creación de nuevas actividades. Las ciudades macrocefálicas y los centros urbanos industriales son, por excelencia, el lugar geográfico del crecimiento, una manifestación del crecimiento y no una causa (J. Casimir, 1968, p. 11). Al mismo tiempo, todo el sistema urbano se terciariza por el hecho de que la industria moderna mata las industrias tradicionales y es incapaz de proveer un número suficiente de empleos. Este terciario "primitivo" (J. Beaujeu-Garnier) es también un terciario "refugio" (D. Lambert, 1965). Está presente tanto en las ciudades desprovistas de actividades secundarias como en las de industrias importantes, es decir, en los *polos* y en los no *polos*. Es por eso que no se puede decir que el crecimiento y el circuito inferior sean antagónicos. El crecimiento —en todo caso tal como se define todavía— no aparece como el proceso capaz de eliminar la pobreza.

LOS OBSTÁCULOS A LA DIFUSIÓN

A falta de una difusión social del crecimiento, ¿podemos por otra parte admitir que haya una difusión espacial?, Hirschman (1958) ha sido tal vez el primero en pensarlo. Como si aplicara al espacio la tesis de Schum-

peter (1950, cap. 7-8) sobre la "creación destructiva", él ha sugerido la necesidad de alentar el crecimiento de una región dada, resultando así región motriz de un país; después el crecimiento sería transmitido a otros puntos del territorio. Es a continuación de las ideas de Hirschman y de Hagerstrand (1967, 1953) que empezamos a acercar las nociones de *polos de crecimiento* y de *difusión de innovaciones*. Lasuen y Friedmann han sido incluidos por Gauthier (1971) en la categoría de difusionistas. Por su parte, Berry (1972, pp. 340-341) considera que "el papel jugado por los centros de crecimiento en el desarrollo regional es sólo un caso particular del proceso general de difusión de innovaciones, y así, la teoría tristemente deficiente de los polos de crecimiento puede ser enriquecida volcándonos hacia el caso general mejor desarrollado" (that the role played by growth centers in regional development is a particular case of the general process of innovation diffusion, and therefore that the sadly deficient 'theory' of growth centers can be enriched by turning to the better developed general case). Es en base a la hipótesis difusionista que Friedmann (1963, 1966) ha desarrollado la noción de polos-periferia (core-periphery), una variante geográfica de los principios antes desarrollados por R. Prebisch (1949) y Gunder Frank sobre el plano de las relaciones internacionales.

La dificultad es, nuevamente, la aplicabilidad de tales conceptos sin que nos hayamos preocupado primero en definir bien el espacio, su funcionamiento y sus articulaciones en los países subdesarrollados.

Las condiciones esenciales de la organización del espacio siempre han sido el resultado del juego, libre u orientado, con tendencias a la concentración y a la dispersión, aunque estas condiciones varíen en función de las formas específicas de las modernizaciones y de los tipos de actividad que interfieren en la organización espacial.

En el período actual, por el hecho mismo de las exigencias de la tecnología, el aparato de producción conoce una tendencia creciente a la concentración que se traduce igualmente por una concentración en el espacio. Asimismo el Estado, que se ha vuelto en to-

das partes un Estado moderno gracias a las nuevas condiciones de la vida internacional impuestas y facilitadas por la tecnología, se ve dotado de fuerzas centralizadoras. La centralización no concierne solamente al poder de decisión en materia de política y de economía. El ejercicio de las funciones del Estado moderno exige una organización de transportes cuya tendencia a la integración favorece toda clase de concentraciones.

El período tecnológico es el primero en la historia del Tercer Mundo en conocer la difusión generalizada de dos de sus variables elaboradas en el centro: la difusión de las informaciones y las del consumo, y esto es más sensible en América latina que en otra parte. De eso resulta ciertamente una tendencia a las migraciones, pero éstas tocan solamente una parte de la población por el hecho que la revolución de los transportes facilita la difusión de ciertos bienes. Pero, por otra parte, el Estado no es ni puede ser indiferente a las nuevas necesidades así creadas, pero que quedan fuera del alcance de la mayoría de los individuos. Está llamado a proveer, gratuitamente o casi, cierto número de servicios, tales como la educación y la salud, los que tienen un papel de fijación, al menos provisorio. Así, la distribución de los bienes y el abastecimiento de servicios que suponen una dimensión mínima de la aglomeración, son responsables de la creación de pequeñas ciudades en el interior, en cambio que la concentración de la producción con creación de monopolios es responsable de las macrocefalias.

Tenemos, entonces, como factores de concentración la organización de la producción y el Estado, y como factores de dispersión la población por sus nuevas exigencias fundadas sobre la difusión de la información y del consumo, y de nuevo el Estado.

Según y cómo utilice el Estado sus recursos para facilitar directa o indirectamente la concentración de la producción o que los utilice para abastecer de servicios en cada lugar a la población, los resultados son muy diferentes. El problema, sin embargo, no está solamente en querer, sino también en poder, dado que las concentraciones conducen a las formas monopolísticas y oligopolísticas

de organización, las cuales se dividen con el Estado no solamente la economía popular, sino también el poder de decisión que utilizan a su favor, es decir, que agravan aún más la concentración.

Podemos así con Myrdal (1957) hablar de un crecimiento acumulativo. La idea según la cual, en un momento dado, las economías externas y de aglomeración serían reemplazadas por deseconomías sólo serían valederas si las grandes firmas tomaran a su cargo las infraestructuras. J. C. Funes (1972) critica la analogía que se ha querido establecer entre los países desarrollados y los países subdesarrollados cuando se sugieren las posibilidades de difusión a partir de una región más desarrollada. Ya que el crecimiento es acumulativo en los mismos puntos o regiones, la disminución de la diferencia de rentas regionales no puede ser obtenida con un crecimiento sostenido. Le toca otra vez a Funes (1972) recordarnos que "las economías externas y de aglomeración son utilizadas por los sectores capitalistas de los centros urbanos respectivos, mientras que las deseconomías son absorbidas por el Estado y por toda la población del país"¹⁰;

En las ciudades intermedias, la localización de las actividades modernas, empezando por las industrias, no dependen de la importancia de la demanda de innovación como lo pensara J. Friedmann (1968, p. 10)"; B. Berry igualmente se equivocó (1971, p. 116; 1972, pp. 340-342) cuando sugiere la existencia de

10 "El planteo hipotético presentado involucra la posibilidad de dos tipos de economías y deseconomías: la global o social y la individual (empresas y familias). Mientras existe la posibilidad de transferencia de las deseconomías individuales por parte de las empresas y las personas —instaladas espacialmente en las grandes ciudades— al sector público (por las exigencias de infraestructuras cada vez más costosas sin elevación equitativa de las tarifas) o a la población de todo el país (vía de la elevación de los precios de los bienes y servicios producidos y ofrecidos por las grandes ciudades), es evidente que no aparecerán los incentivos para los desplazamientos hacia otros centros urbanos (deseconomías para las empresas y las familias) a que se refiere la teoría elaborada en los países ahora desarrollados. Este parece ser uno de los puntos cruciales para entender el proceso de urbanización de América latina y, sin embargo, no ha sido considerado en las investigaciones realizadas hasta ahora". J. C. Funes, 1972, p. 30.

11 Cuando analiza las condiciones de difusión de la innovación, Friedmann (1969, p. 10) dice que la demanda efectiva es un factor determinante mientras más importante sea la demanda más grande será la probabilidad de innovación.

un proceso de "filtering down" jerárquico, es decir, siguiendo la regla del "rank-size"¹². Estos autores hacen abstracción de las realidades del mundo actual y de sus proyecciones en el Tercer Mundo como, por ejemplo, el papel de las estructuras globales de la producción en la organización del espacio. Berry (1972, p. 342) da como una de las razones del "hierarchical filtering" la migración de las firmas de las ciudades más grandes hacia las ciudades medias, en busca de mano de obra barata. Lasuén (1969, p. 150) ha demostrado que "las diferencias de salario entre las regiones no son un factor locacional dominante" (wage differential between regions are unimportant factors). Es en términos de sistemas de estructuras —en la óptica de Godelier que ya hemos mencionado— que hemos de razonar. Olvidar esto no puede sino llevar a equívocos. Es por eso que teorías como la de "descentralización concentrada" (Rodwin, 1960) quedan sin mañana, mientras que en todas partes se agrava la concentración selectiva y acumulativa de la producción moderna y la difusión generalizada del empobrecimiento.

Polos de desarrollo y justicia social

¿Cómo concebir que los polos de crecimiento tengan en cuenta una bipolarización, representada por la existencia de dos circuitos, en la economía urbana?

Se trata de encontrar los medios de difundir espacialmente el crecimiento y evitar que la modernización, por falta de efectos positivos sobre el circuito inferior, contribuya a engrosar éste y agravar la pobreza. Las estimaciones de D. Morse (1970), según las cuales 300 millones de empleos deberían ser creados en los países subdesarrollados de aquí a 1980, suscitan un debate apasionado sobre los medios de resolver el problema. G. Jones (1971, p. 127) imagina, así como muchos otros, que la solución estaría en introducir en el Tercer Mundo tecnologías de nivel intermedio (intermediate technologies). Otros, como Ramos (1970, p. 229), admiten

12 "...la innovación potencial de un centro es función de su rango en la jerarquía urbana y de la fuerza ejercida sobre él en virtud de su localización relativa con los otros centros en la jerarquía que haya adoptado la innovación".

que la coexistencia de tecnologías modernas y tradicionales, en proporciones diferentes, puede asegurar el pleno empleo (the coexistence of modern and traditional technologies in different proportions can assure full employment). Pero el problema es tanto económico como espacial. Kuklinski (1972, p. 220) dice, y con razón, "debemos recordar que el principal objetivo de nuestro tiempo es la igualdad entre los hombres y no entre los lugares" (we have to remember that the main objective of our time is the equality among human beings and not among places). Sin embargo, el problema de la igualdad entre los hombres es inseparable de una organización adecuada del espacio, fundada sobre una estructura de la producción adecuada. ¿Cómo obtenerla? El primer problema es encontrar una estructura de la producción que sea al mismo tiempo capaz de asegurar la transmisión del crecimiento de los sectores modernos hacia los sectores no modernos y de repartir mejor los recursos.

Imaginemos, por un momento, que es posible modificar la estructura actual de la producción y, en consecuencia, la del consumo. Esta modificación se haría en el sentido ya manifestado por R. Gendarme (1963, p. 355) con "volcamiento del sector moderno hacia el interior". La liberación "vis-a-vis" a los modelos internacionales llevaría, por una parte, a la reducción de la escala y de la indivisibilidad de las inversiones y, por otra parte, liberaría aún más los recursos internos y externos. Esto tendría como primera consecuencia una desconcentración de la actividad "moderna", capaz en lo sucesivo de implantarse fuera del centro ("core"). Descargado de la necesidad de repartir los recursos nacionales con las estructuras oligopolísticas, el Estado estaría en capacidad de invertir más en las periferias, tanto en el ámbito social como en el ámbito agrícola. Estos dos movimientos tendrían como consecuencia un refuerzo en las ciudades intermedias y en las ciudades locales, a la vez que los ciudadanos serían menos pobres, ya que podrían utilizar un mayor número de servicios públicos y tendrían una mayor accesibilidad a los bienes y servicios ofrecidos por las firmas privadas.

Volvemos a lo que sucede actualmente en las ciudades de los países subdesarrollados.

Podemos comprobar, sobre todo en las metrópolis y en las ciudades intermedias, un *circuito superior marginal* al lado de un *circuito superior propiamente dicho* (Santos, próximo).

En las ciudades intermedias, las relaciones del circuito superior marginal con el circuito inferior y con la población correspondiente son más importantes que con las del circuito superior. Estas actividades se asemejan a las del circuito inferior por el hecho de que son creadas en función de una demanda regional y no tienen un alcance extrarregional. En las metrópolis, el circuito superior marginal es tácitamente un aliado del circuito superior. Ellos forman un sistema por la comunidad de intereses en la formación de los precios y para el reparto del mercado. Pero el circuito superior marginal de las ciudades intermedias no participa en tal alianza; su supervivencia supone la ausencia de condiciones para que la concurrencia del circuito superior se instale permanentemente. El caso de Barquisimeto en Venezuela es típico de esta industrialización "ascendente". Los progresos de la tecnología, de la gestión (management) y de los transportes conducen, sin embargo, un día o el otro, a la decadencia de las firmas del circuito superior marginal y toda la decisión, si no toda la producción, se hace en la ciudad macrocéfala. El circuito superior marginal estaba en capacidad de abastecer las poblaciones vecinas, suministrando localmente un mayor número de empleos directos e indirectos. Sin embargo, le es difícil subsistir por el hecho de la influencia de un sistema de producción que está supuesto a aumentar la productividad de la economía, pero debilita el Estado, debilita las ciudades intermedias, reduce el número de empleos y agrava el problema de la pobreza.

De hecho, no está probado que sean las grandes unidades de fabricación las que tengan los más altos niveles de productividad (Messner, 1966, p. 243; Owen y Shaw, 1972, cap. 6)¹³. Además no hay que olvidar los abundantes recursos en Mano de obra (manpower resources) cuyo contraste con la ca-

13 "El mito de la productividad más elevada en la gran empresa debe ser reducido a sus dimensiones reales. Las capacidades de producción no corresponden exactamente a los indicadores de productividad (J. Measmer, 1966, p. 243).

rencia de capitales llama, desde hace mucho tiempo, a una solución más racional a los problemas del Tercer Mundo.

Una reducción de la brecha ("gap") tecnológica podría permitir relaciones menos explotadoras entre el circuito superior y el circuito inferior. Bajo las condiciones presentes, si el circuito inferior tiene un papel de amortiguador entre la economía moderna y las masas empobrecidas que emplea es, sobre todo, una *correa de transmisión* del ahorro popular que "sube" por diferentes canales hacia el circuito moderno. Este, dominante, es el único beneficiario de lo que G. Bedford (1972) ha llamado la pobreza persistente (persistent poverty). En las condiciones que acabamos de simular, por el mismo hecho que los ciudadanos serían menos pobres, el circuito inferior se transformaría por el aumento de su productividad y se acercaría más al circuito moderno. Este sería *menos moderno, del menos superior; aquél menos inferior*. Reforzadas, las ciudades intermedias tendrían un papel verdaderamente regional. Capaces así de dominar efectivamente su región, estas ciudades tendrían numerosos efectos multiplicadores tanto en el plano económico como en el plano Social. Ellas serían verdaderos polos de desarrollo económico y social. Las corrientes Migratorias serían redistribuidas entre las distintas ciudades del sistema y estaríamos en presencia de un sistema de polos de crecimiento, como Hansen (1971, p. 195) lo había sugerido, en lugar de un solo polo. Pero serían ante todo polos de desarrollo económico y social.

Nuestro modelo es muy general y debe ser desarrollado para tener en cuenta las realidades de cada país. La combinación de las posibilidades económicas y políticas daría la medida del éxito de las iniciativas.

No debemos olvidar, sin embargo, que toda solución aislada no puede ser verdaderamente eficaz a menos que sea considerada como un elemento de una estrategia global, nunca como una solución autónoma.

REFERENCES

- ALONSO, W., "Urban and Regional Imbalances", in *Economic Development*, EDCC, Vol. 17, N° 1, 1968, pp. 1-14.
- AYDALOT, P., "Note sur les economies externes et quelques questions connexes", *Revue Economique*, XVI, Nov. 1965.
- BEAUJEU-GARNIER, J., *Trois Milliards d'Hommes*, Hachette, Paris, 1965.
- BECKFORD, G., *Persistent Poverty, Underdevelopment in plantation economies of the Third World*, (Oxford University Press, London, 1972).
- BEGUIN, H., "Aspectos geográficos de la polarisation". *Revue Tiers Monde*, 1963, N° 16, pp. 559-608.
- BERRY, B., "City Size and Economic Development: Conceptual Synthesis and Policy Problems, with Special Reference to South and Southeast Asia", Leo Jakobson and Ved Prakash, eds., *Urbanization and National Development*, Sage Publications, Beverly Hills, 1971, pp. 111-155.
- BERRY, B. J. L., "Hierarchical Diffusion: Time Basis of Developmental Filterinn and Spread in a System of Growth Centers", in P. W. English and R. C. Mayfield (eds.), *Man, Space and Environment*, Oxford University Press, 1972, pp. 340-359.
- BOUDEVILLE, J., "Contribution a l'étude des Poles de Croissance Brésiliens: Une Industrie Motrice, La Siderurgie du Minas Gerais", *Cahiers de PISEA, Serie F*, N° 10, Paris, 1957.
- BOUDEVILLE, J., *Les espaces économiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1961.
- BOUDEVILLE, J., "Schema de Recherche pour une analyse de la polarisation", in A. Kulkinski, J. Boudeville, F. Lefebvre, P. Vellas, P. Viot, M. Amado, *Poles de Developpement et Centres de Croissance dans le Developpement Régional*, Dumod, Paris, 1970, pp. 17-24.
- CASIMIR, J., "A Teoria dos Polos de Desenvolvimento e sua Aplicacao aos Paises sub-desenvolvidos", *America Latina*, Vol. III, outubro 1988, pp. 3-16.
- CORACGIO, J. L., "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", *EURE*, Revista Latino-Americana de Estudios Urbano Regionales, Vol. II, N° 4, Marzo 1972, pp. 25-39.
- DARWENT, D. F., "Crowth Poles and Growth Centers in Regional Planning: a Review", *Environment and Planning*, 1969, pp. 5-32.
- FRIEDMANN, J., "Cities in Social Transformation", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 4, July 1961, pp. 86-103. Also in J. Friedmann and W. Alonso, *Regional Development and Planning*, MIT Press, Cambridge, Masa., 1964.
- FRIEDMANN, J., "Regional Economic Policy for Developing Areas", in *Papers and Proceedings, The Regional Solence Association*, Vol. 11, 1963.
- FRIEDMANN, J., *Regional Development Policy, A Case Study of Venezuela*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1968.
- FRIEDMANN, J., *A General Theory of Polarized Development*, University of California at Los Angeles, revised, Oct. 1969 (mimeog., 47 pp.), Alsa in Niles Hansen (ed.).

- Growth Centers in Regional Economic Development*, The Free Press, New York, 1972.
- FUNES, J. C., "Introduction", in J. C. Funes (ed.), *La Ciudad y la Región para el Desarrollo*, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972.
- GAKENHEIMER, R., "Análisis para la planificación metropolitana en América Latina: La adaptación de métodos". *Revista EURE*, Vol. I, N° 2, julio 1971, pp. 56-66.
- GAUTHIER, H. L., "Economic Growth and Polarized Space in Latin America: A Search for Geographic Theory?", *Conference of Latin Americanist Geographers*, Syracuse, Dec. 1971, mimeog., 17 pp.
- GENDARME, R., *La Pauvereté des Nations*, Editions Cujos, Paris, 1963.
- GODELIER, M., *Rationality and Irrationality in Economics*, NLB, London, 1972.
- HAGERSTAND, T., *Innovation Diffusion as a Spatial Process*, The University of Chicago Press, 1967 (Published in Sweden, 1953).
- HALL, A. D. and E. FAGEN, "Definition of System", *General Systems Yearbook*, 1956.
- HANSEN, N. M., "Development pole theory in a regional context", in *Kyklos*, Vol. 20, 1967, pp. 709-725, also in McKee, Dean and Leahy, *Regional Economics*, The Free Press, 1970, pp. 121-135.
- HANSEN, N. M., *Intermediate-Size Cities as Growth, Applications for Kentucky, the Piedmont Crescent, the Ozarks, and Texas*, Praeger Publishers, New York, Washington, London, 1971.
- HIRSCHMAN, A. O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, 1958.
- JANSEN, A. C. M., "The Value of the growth pole theory for economic geography", *Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie*, Mar., Apr. 1970, pp. 67-76.
- JONES, G., *The Role of Science and Technology in Developing Countries*, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1971.
- KUHN, T. S., *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, 1962.
- KUKLINSKI, A., *Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning*, Mouton, Paris, 1972.
- KUKLINSKI, A., "Poles de Croissance et Centres de Croissance en Matière de Politique et de Planification Régionale", in A. Kulklinski, J. Boudeville, F. Lefebvre, P. Vellas, P. Viot, M. Amadio, *Poles de Développement et Centres de Croissance dans le Développement Régional*, Dunod, Paris, 1970, pp. 11-15.
- LAMBERT, D., "L'urbanisation accélérée de l'Amérique Latine et la formation d'un secteur tertiaire refuge", *Civilisations*, Vol. XV, 1965.
- LASUEN, J. R. "On growth Poles", *Urban Studies*, June 1969.
- LASUEN, J. R., "De los Polos de Crecimiento", número especial sur la Region et la Ville, *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N° 68-69, Caracas, Nov. 1969.
- LASUEN, J. R., *A Generalisation of the Growth Pole Notion*, Paper prepared for the Commission on Regional Aspects of Economic Development, International Geographical Union, Vitoria, Brasil, 1971.
- MANNE, A., *Investments for Capacity Expansion: Size, Location, and Time-Phasing*, M.I.T. Press, Cambridge, 1967.
- MCGEE, T. G., *The Urbanization Process in the Third World*, Bell and Sons, London, 1971.
- MESSNER, J. "L'entrepreneur propriétaire", in F. Bloch-Lainé et F. Perroux (eds.), *L'Entreprise et l'Economie du XXe. Siecle*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, pp. 241-256.
- MIERNYK, W., *The Elements of Input-Output Analysis*, Random House, New York, 1965.
- MORSE, D., *Dimensions of the employment problem in developing countries*, Keynote paper at the Cambridge Conference on Development, 1970.
- MYRDAL, G., *Economic Theory and Underdeveloped Countries*, 1957.
- OWENS, E., and ROBERT SH., *Development Reconsidered*, Lesington Books, 1972.
- PAELINCK, J., "La théorie du développement regional polarisé", *Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliqués*, Serie L, N° 15, Mar. 1965.
- PERROUX, F., "Economic Space: Theory and Applications", in J. Friedmann and William Alonso (eds.), *Regional Development and Planning*, M.I.T. Press, 1964, pp. 21-36 (Reprinted from *Quarterly Journal of Economics*, Vol. Feb. 1950). Also in F. Perroux, *L'Economie du XXeme Siecle*, Presses Universitaires de Franca, Paris, 3eme edition, 1969 (1ame edition 1961), pp. 159-177.
- PERROUX, F., "Note sur la Notion de Pole de Croissance", *Economie Apliquée*, Vol. VII N° 1-2, 1955 (also in McKee, Dean and Leahy, *Regional Economics*, The Free Press, 1970, pp. 93-103: "Note on the Concept of 'growth poles' ").
- PREBISCH, R., *The Economic Development of Latin America and Some of Its Problems*, ECLA., New York, 1949.
- RAMOS, J. R., *Labor and Development in Latin America*, Institute of Latin American Studies, Columbia University Press, New York, and London, 1970.
- RICHARDSON, H. W., *Elements of Regional Economics*, Penguin Books, 1969.
- RODWIN, LI., "Metropolitan Policy for Developing Areas", *Daedalus*, Winter 1960, pp. 132-146.
- SANTOS, M., *Les Villes du Tiers Monde*, Editions M.-Th. Genin, Paris, 1971.
- SANTOS, M., "Los Dos Circuitos de la Economía Urbana en los Países Subdesarrollados", in J. C. Funes, 1972.

SANTOS, M., *Espaces et Théorie de la Dependance*, Editions Anthropos, Paris, 1973.

SANTOS, M., *The Shared Space*, Methuen, London (Series Geography and Development) - forthcoming.

SANTOS, M., and B. KAYSER, "Espaces et Villes du Tiers Monde", *Revue Tiers Monde*, N° 45, Jan. Mar, 1971.

SCHUMPETER, J. A., "Capitalism, Socialism and Democracy", Harper and Brother Publishers, New York, 3rd edition, 1950 (1st. edition, 1942).