ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA MOVILIDAD ESPACIAL DE RECURSOS EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS *

CARLOS A. DE MATTOS **

A. INTRODUCCIÓN

1. El análisis de la situación predominante en los países latinoamericanos permite comprobar una desigual distribución de la actividad económica a nivel espacial. Esta situación se caracteriza por una intensa concentración de actividades económicas y de población en unos pocos centros o regiones que coexisten con vastas áreas prácticamente vacías. Consecuentemente, entre las diversas partes del territorio de cada país se han generado profundas disparidades de desarrollo, las cuales se traducen en una desigual distribución geográfica del ingreso [1], en diferentes condiciones ocupacionales, en desiguales posibilidades de acceso a bienes y servicios para la población según su localización, etc. Todo ello determina que los habitantes de diversas regiones de un mismo país se encuentren afectados por condiciones de vida significativamente diferentes.

2. Al respecto, ha sido posible comprobar que, en particular durante las primeras etapas del proceso de industrialización, las disparidades regionales han mostrado una clara tendencia a acentuarse, siendo ello independiente de la tasa de crecimiento de los países en cuestión. Es así que la brecha existente entre las regiones de mayor y de menor desarrollo relativo ha tendido a hacerse cada vez más amplia o —en el caso más favorable— a mantenerse. Esta tendencia ha persistido aun en aquellos países en que se han adoptado algunas medidas de política económica con el propósito de atenuar las disparidades regionales.

3. En la medida en que se plantea la conveniencia de definir algún tipo de acciones para enfrentar las consecuencias negativas de este fenómeno, surge la necesidad de disponer de alguna explicación sobre el funcionamiento de la economía a nivel espacial, que permita identificar las condiciones que favorecen la mantención y/o acentuación de las disparidades regionales.

4. Con tal propósito, en el presente documento se estudiará el efecto de las interdependencias interregionales sobre los flujos de recursos financieros y humanos, en el contexto de un esquema simplificado del funcionamiento a nivel espacial de una economía de mercado, analizando su incidencia sobre la conformación de las estructuras espaciales nacionales. En base a este análisis se tratará de extraer algunas conclusiones de carácter general para ser tenidas en cuenta al elaborar el programa de política económica de un plan regional. Se entiende que este análisis consti-

---

* Una versión preliminar de este trabaja fue presentada al Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América latina, que, organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, se realizó en Villa del Mar, Chile, del 17 al 22 de abril de 1972.

** El autor es funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, pero el contenido de este documento refleja estrictamente puntos de vista personales.

1 Véase, CEPAL, Distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América latina y en los países respectivos (ECLA/ICE/DRAFT/43), Santiago de Chile, noviembre de 1971.

tuye apenas un planteo preliminar del problema y, por lo tanto, se presenta solamente con la finalidad de aportar un punto de apoyo para la discusión del tema.

5. Debe reconocerse de antemano que al haberse realizado dicho análisis a partir de un esquema extremadamente simplificado a través del cual se intenta generalizar una proposición de carácter general válida para la mayoría de los países latinoamericanos, algunos países se adaptarán mejor que otros al esquema propuesto y en todos los casos, al entrar al estudio específico de cada uno de ellos, se encontrarán —en mayor o menor grado— singularidades propias a su realidad. Se considera, sin embargo, que estas singularidades no afectan la validez de las tendencias generales del proceso que a continuación se describe.

B. La movilidad de recursos de capital y de recursos humanos en una economía de mercado

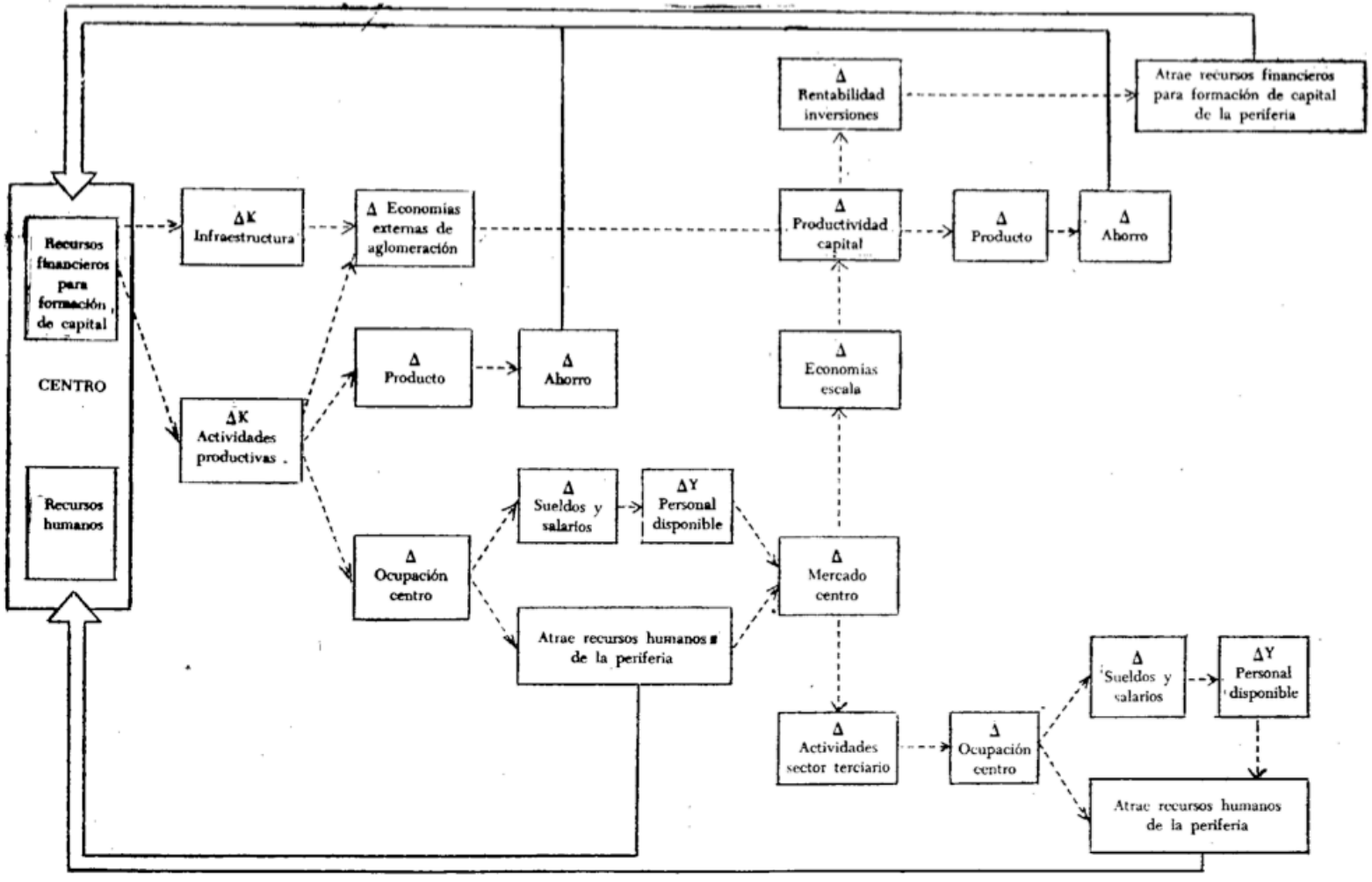
1. Como punto de partida podría establecerse, a manera de hipótesis, que a lo largo del proceso histórico es posible comprobar que algunos puntos o regiones en donde se ha dado una mayor concentración de actividades y concomitantemente una mayor acumulación de capital, tienden a actuar como centros dominantes que ejercen su acción sobre los restantes puntos o regiones del espacio geográfico nacional. Este fenómeno de dominación se afirma —fundamentalmente— a través de la captación por parte del centro de una parte sustancial de los recursos de que disponen las regiones dependientes; la utilización de estos recursos permite que los centros dominantes —en un proceso acumulativo de alimentación circular— logren una mayor acumulación de capital, la cual determina un aumento de su capacidad de dominación, lo que tiende a consolidar en forma cada vez más rígida las relaciones de dominación-dependencia que ligan los centros con la periferia en el marco de cada espacio nacional [2]. En las distintas etapas del proceso histórico de los países latinoamericanos y según cual haya sido el modelo de crecimiento predominante, se han presentado ciertas variaciones en la forma de captación de esos recursos y de su utilización.

2. Con el propósito de sistematizar la presentación y el análisis de este proceso, nos apoyaremos en un esquema sintético (ver gráfico) para cuya elaboración se han establecido ciertos supuestos, al mismo tiempo que se ha omitido en forma deliberada la consideración de ciertos aspectos, cuya incidencia consideramos que no altera las tendencias generales del proceso. De tal forma, para simplificar la presentación, se ha supuesto, en primer término, que el espacio del país considerado se ha estructurado en torno a un único centro ubicado dentro de sus límites, siendo este centro el que actúa como foco dominante sobre el resto del espacio nacional o periferia. Por consiguiente, se supone la existencia de dos tipos de regiones en el espacio nacional: una región central (en cuyo contexto está ubicado el centro) y un número dado de regiones periféricas. En segundo término, se ha acotado el período histórico, considerado a aquel en el que se lleva a cabo el proceso de industrialización en los países latinoamericanos, por considerar que es durante el mismo que se desarrollan los elementos esenciales del fenómeno que se pretende describir y analizar.

En cuanto a los aspectos omitidos, en primer lugar debe señalarse que en el esquema no se han planteado en forma explícita las relaciones entre el país teórico considerado y el resto del mundo y, por consiguiente, no se analiza el proceso de captación y apropiación de recursos (en particular recursos de capital) de la nación por parte de los centros de

2 Ciertos elementos fundamentales de esta hipótesis han sido planteados y analizados, de manera diversa, por numerosos autores. Véase, entre otros: Gunnar Myrdal, Teoría económica y regiones subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México, 1959; François Perroux, "Note sur la notion de pole de croissance", Economie Appliquée, Paris, juin 1955; Philippe Aydalot, "Nate sur les economies externes et quelques notions connexes", Revue Economique, Nº 6, París, noviembre 1965; Jean Paelinck, "La teoría del desarrollo regional polarizado", en Revista de Economía Latinoamericana, año III, Nº 9. Caracas, 1963; André Gorz, "Colonialismo por dentro e por fora", en Revista Civilizacao Brasileira, año IV, Nº 17, Río de Janeiro, 1968; Aníbal Pinto, "La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en Andrés Bianchi et. al., América latina: ensayos de interpretación económica, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.

Esquema simplificado



la economía mundial; ello no obstante, este fenómeno constituye el necesario telón de fondo del planteo que se desarrolla en las páginas siguientes. En segundo lugar, se ha omitido incluir explícitamente en el esquema la incidencia de los problemas relativos a la incorporación de innovaciones tecnológicas y a las transferencias interregionales de tecnología, aun cuando todo parece indicar que la inclusión de estos aspectos no hace otra cosa que reforzar las tendencias enunciadas del proceso. Finalmente, análogas consideraciones podrían hacerse en relación a los efectos de las diferencias de precios entre centro y periferia.

3. Una primera aproximación al proceso de conformación espacial de los países latinoamericanos permite comprobar que desde la época de la Colonia ciertos puntos del espacio nacional (en la mayoría de los casos la ciudad capital, en su defecto algún centro portuario) han tendido a absorber y centralizar la mayoría de las actividades administrativas del país y/o de las actividades de intermediación comercial entre ese punto y su periferia nacional y entre la nación y el resto del mundo. De tal forma, la acumulación de capital realizada por el centro a partir de las actividades de importación-exportación y de ciertas actividades administrativas, localizadas conjuntamente en ciertos puntos del espacio geográfico, aparece como el elemento clave de la etapa inicial del proceso de concentración.

4. Los recursos captados por el centro dominante a nivel nacional a partir de las relaciones de intercambio comercial, a la vez que permiten aumentar la eficiencia del sector exportador-importador —contribuyendo de esta forma a incrementar su productividad—, constituyen la base para el desarrollo de un incipiente sector industrial localizado en su seno. En la medida en que se incrementa la productividad del sector exportador, el centro se capacita en mayor grado para continuar captando recursos de la periferia nacional a través de intercambios comerciales, con lo cual se refuerza su poder de dominación. De esta forma tienden a acentuarse las disparidades regionales existentes entre los centros (y sus respectivas regiones) de distinta jerarquía, localizados en el espacio nacional [3].

5. A medida que se desarrolla el sector industrial del centro, comienza a consolidarse un nuevo mecanismo de captación de recursos disponibles en la periferia, mecanismo que caracterizará la etapa del denominado "modelo de crecimiento hacia adentro". El crecimiento del sector industrial contribuirá a consolidar las relaciones de interdependencia que articulan los flujos económicos (de bienes y servicios, financieros, de personas, de comunicaciones) entre el centro y la periferia en cada marco nacional.

6. La concentración de actividades en el centro (en una primera etapa, del sector importador-exportador, posteriormente del sector industrial) genera economías externas de aglomeración, las cuales contribuyen a establecer ventajas comparativas para la localización de nuevas actividades. Las economías externas de aglomeración determinan una mayor productividad del capital en el centro, lo que tiende a asegurar la obtención de una mayor rentabilidad para las inversiones que allí se realicen. Ello conduce a que una parte sustantiva del ahorro generado en distintas regiones de la periferia del espacio nacional sea transferido al centro y se invierta en actividades que allí se localizan. Esta transferencia de recursos financieros para formación de capital se ve favorecida, por otra parte, por la mayor capacidad de absorción de inversiones existentes en la región central. A ello también contribuye, como factor de estímulo para estos flujos financieros, la proximidad de un mercado más amplio, emergente de la mayor concentración demográfica del, centro y de un mayor volumen de ingreso personal disponible.

7. Consecuentemente, el ahorro generado en diversas regiones de la periferia tiende a canalizarse hacia inversiones en actividades localizadas en el centro. En función de ello, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha ido constituyendo un amplio y eficiente

3 Teniendo en cuenta los límites que nos hemos fijado en cuanto al período a considerar, no entraremos al análisis de la incidencia que las diferencias de productividades entre centro y periferia tienen en los costos relativos y en la relación de precio de intercambio intersectoriales e interregionales y en las consecuencias de ello en la iniciación del proceso de concentración. Véase al respecto: Carlos Sempat Assadourian, "Modos de producción, capitalismo y subdesarrollo en América latina", en Cuadernos de la Realidad Nacional Nº 7, Santiago de Chile, marzo de 1971, y Aníbal Pinto, op. cit.

aparato de intermediación financiera que generalmente tiene sus raíces en el centro, pero cuyas ramificaciones se extienden hacia todos los puntos del espacio nacional, donde existe la posibilidad de captar recursos financieros para formación de capital [4]. Esta red de intermediaci6n financiera constituye un instrumento funcional y eficaz para que el centro pueda captar una parte significativa de dichos recursos, disponibles en diversos puntos de la periferia y, de tal forma, intensificar el proceso de acumulación de capital que tiene lugar en el centro.

8. El proceso de captación de recursos financieros procedentes de la periferia también opera a nivel del ahorro generado por las exportaciones de las regiones periféricas. En particular, hacia el cierre de la etapa en que predomina el modelo primario-exportador puede comprobarse que la mayoría de los grandes centros económicos latinoamericanos consolidan su desarrollo financiando sus inversiones en infraestructura y en equipamiento industrial, en gran parte con recursos provenientes de las exportaciones de productos del sector primario de las regiones de la periferia [5].

9. Sin embargo, debe anotarse que el origen de los recursos financieros destinados a inversión en infraestructura urbana, inicialmente para generación de economías externas y posteriormente para absorción de deseconomías externas varía, a lo largo del proceso histórico, caracterizando dos situaciones diferentes en la evolución de los países latinoamericanos. Durante las primeras etapas del proceso de industrialización, particularmente cuando la concentración de actividades del sector industrial es escasa, los recursos de capital generados en el propio centro no resultan suficientes para financiar dichas inversiones y, por lo tanto, el financiamiento de una parte sustancial de ella se realiza con recursos generados en las regiones de la periferia; esta es la fase en que el centro crece a expensas de la periferia. Posteriormente, cuando la concentración de actividades del sector industrial supera ciertos límites, puede suponerse que el ahorro generado en el centro, resulta significativamente mayor que el que se genera en la periferia y, por consiguiente, contribuye a cubrir una parte importante de las inversiones que se realizan en el centro [6].

10. En la medida en que estas corrientes de recursos financieros incrementan la capacidad instalada del conjunto de las unidades productivas localizadas en el centro, aumenta el producto que allí se genera; este aumento de la producción del centro va acompañada de un incremento, del ahorro, el cual —habida cuenta de las condiciones favorables precedentemente consideradas— tiende a canalizarse principalmente hacia inversiones en el propio centro. Como se puede comprobar de inmediato, este mecanismo se autoalimenta en forma persistente y continua, según un círculo que se va haciendo cada vez más fuerte e intenso.

11. La creciente concentración de actividades transforman al centro en un punto de atracción para la población de la periferia. Las perspectivas de Ocupación creciente y de mejores ingresos que ofrece, estimulan las corrientes migratorias de ese origen [7]. De esta

4 Véase, por ejemplo, el análisis de la movilidad de recursos financieros entre la sierra y la costa peruanas realizado por Keith Griffin en su libro Underdevelopment in Spanish America. An interpretation. (George Allen aud Unwin, London, 1969).

5 Celso Furtado, en su conocido informe sobre la situación del nordeste de Brasil, afirma: "Parte del ingreso generado por las exportaciones nordestinas —aquella parte que es gastada en los mercados del centro-sur— sufrió un serio proceso de erosión. Estimase que, entre 1948 y 1956, hubo una transferencia media anual de recursos correspondientes a cerca de 24 millones de dólares, del nordeste para el centro-sur, causada por esos factores". (Una política de desenvolvimento económico para o nordeste, 2.a edición., SUDENE, Recife, 1967, p. 10). Eduardo Neira Alva, por su parte, al estudiar las características de la economía bahiana afirma: "La incapacidad de la economía bahiana de retener ahorro generado por el régimen de exportaciones puede ser factor de gran importancia para explicar el atraso del desarrollo regional del Reconcavo. Mientras que Sao Paulo se desenvolvía como un centro industrial productor de bienes de consumo y de capital y daba lugar a un proceso de sustitución de importaciones, Salvador continuaba actuando como centro exportador de materias primas y contribuía, por medio de compras y trasnferencias, a la capitalización del parque industrial de la región centro-sur". (El concepto de estrategia aplicado al desarrollo del Reconcavo Bahiano, Salvador, 1970).

6 Véase, CEPAL, Distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América latina y en los países respectivos, op. cit., p. 54.

7 Actualmente hay numerosos estudios en los cuales se ha analizado este problema para diversos países latinoamericanos. Véase al respecto, entre otros, Juan C. Elizaga, Migraciones a las áreas metropolitanas de América latina, CELADE, Santiago, 1970; Mario Margulis, Migración y mar-

forma, la población del centro tiende a crecer en forma persistente, con un ritmo mayor que el de los restantes centros urbanos del país. Esta captación de recursos humanos implica un debilitamiento real de la periferia, pues las corrientes migratorias que allí se originan se componen generalmente de una buena parte de la mano de obra de más alta calificación de que ella dispone. Es así que el peso relativo demográfico del centro es cada vez mayor en el contexto nacional, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo [8].

12. Por otra parte, el incremento de la ocupación en el centro determina un mayor monto de sueldos y salarios pagados y, consecuentemente, un aumento del volumen de ingreso personal disponible. La ampliación del mercado del centro determinado por el incremento de la población y del ingreso personal disponible, a su vez, estimula la expansión y diversificación del sector terciario. La expansión de estas actividades también genera mayor ocupación y, por consiguiente, determina otro aumento del volumen de sueldos y salarios pagados en el centro, lo cual implica un nuevo aporte al incremento del volumen de ingreso personal disponible. Estas condiciones —aumento de la ocupación y del ingreso personal disponible en el centro— constituyen otro estímulo adicional para atraer recursos humanos de la periferia. A medida que crece, el centro ofrece a la población de las regiones menos desarrolladas una imagen cada vez más atractiva y ello estimula las corrientes migratorias periferia-centro [9]. Este mecanismo también se autoalimenta en forma circular y opera en forma continua, dentro de ciertos límites.

13. La concentración demográfica y de actividades económicas, que generalmente va acompañada de una alta concentración de actividades administrativas, determina que dichos centros vayan incrementando en forma continua su gravitación inicial en el plano político, adquiriendo una mayor capacidad de negociación en el proceso de toma de decisiones que la que tienen las diversas regiones de la periferia. Esto conduce a que el centro logre obtener una más alta participación relativa en la asignación de los recursos que el sector público destina a inversión, inversión ésta que en su mayor parte se realiza en obras de infraestructura económica, sociocultural y de formación. Esta inversión en infraestructura aumenta los efectos de las economías externas de aglomeración del centro, estableciendo un nuevo estímulo a las ya muy favorables condiciones allí existentes para la localización de nuevas actividades productivas.

14. El incremento de la concentración demográfica, unido al aumento del volumen global de ingreso personal disponible, determina, como ya se ha señalado, la ampliación del mercado del centro y su región. A su vez, la ampliación del mercado estimula el aumento de las escalas de producción de las actividades económicas localizadas en el centro, lo cual conduce a una elevación de la productividad de las mismas. Por su parte, ello —en la medida en que contribuye a determinar un aumento de la rentabilidad de las inversiones realizadas en el centro— constituye un incentivo adicional para estimular inversiones del sector privado en actividades económicas con esa localización.

15. Por otra parte, dado el carácter dominante que posee la concentración espacial emergente, las actividades económicas del resto de la nación funcionan, en su mayor parte, en forma directa o indirectamente dependiente de las actividades localizadas en el centro. Ello ha significado que gran parte de la infraestructura de cada país haya sido concebida en función de esas interdependencias y

ginalidad en la sociedad argentina, Paidos, Buenos Aires, 1968; Chi-yi Chen, Los pobladores de Caracas y su procedencia, Instituto de Investigaciones Económicas, Caracas, 1970; Horacio Nuñez Miñana, "Las migraciones en Venezuela", en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. III, Nº 6, Curacas, 1964.

8 Ello no obstante, la información disponible permite comprobar que en algunos países de la región, al aproximarse la aglomeración a ciertos umbrales este proceso puede llegar a perder fuerza, cuando menos en su faz cuantitativa, e incluso, u detener el aumento de su ponderación en el contexto nacional.

9 Elizaga afirma al respecto: "Los factores que impulsan los movimientos migratorios son variados y poco conocidos, aunque se afirma, con fundamento, que en términos generales responden principalmente a factores económicos. En la situación actual, caracterizada por un acentuado contraste entre las condiciones de desarrollo económico y social de una o de pocas ciudades, según los casos, y las del resto del territorio de los países latinoamericanos, son decisivas las pobres oportunidades económicas que para la masa de la población suelen ofrecerse fuera de aquella zona privilegiada". (op. cit., p. 14).

de los flujos que ellas originan; o sea, que —en definitiva— su estructura resulta funcional a las relaciones de dominación-dependencia. Más aún, en muchos casos, incluso la propia estructura de la aglomeración principal, se conforma y articula en función de su carácter de centro dominante [10].

16. A lo largo de este proceso en que se han conformado las grandes metrópolis latinoamericanas, estos centros han tendido a concentrar en torno a ellos la mayor parte de las actividades industriales de cada país y un elevado porcentaje de su población [11]. El análisis de algunos indicadores significativos de la actividad económica, tales como el valor agregado y el personal ocupado industriales [12] correspondientes al centro principal de cada país latinoamericano, permite comprobar que aun en los casos aparentemente atípicos el fenómeno de la concentración asume las características generales precedentemente descriptas [13].

17. A medida que avanza la etapa de industrialización, la concentración demográfica y económica en torno al centro rebasa rápidamente sus límites físicos y administrativos originales, pasando a ocupar sucesivamente nuevas áreas de su región, en un proceso difícilmente controlable en tanto se mantengan las condiciones que permiten la libre movilidad de los recursos de capital y humanos. De este modo se alimenta una estructura de tipo tentacular, a partir de la cual la aglomeración principal va anexando sucesivamente, en un proceso continuo, centros de su periferia inmediata, ocupando ciertas áreas intermedias [14], formándose de esta manera las grandes metrópolis latinoamericanas [15].

18. En síntesis, el esquema presentado permite concluir que, en una economía de mercado en la etapa de industrialización —tal como ella se ha desarrollado hasta el presente en la mayoría de los países latinoamericanos—, en la medida en que no se planteen restricciones específicas a la movilidad de los recursos financieros para formación de capital y humanos, se conforman flujos de estos recursos convergentes hacia el centro; estos flujos se autoalimentan circularmente en forma continua y persistente. Este fenómeno determina una concentración que, en base a su mayor acumulación de capital, ejerce su dominio sobre todo el espacio económico nacional, lo

10 Por ejemplo. Juan Gurither en sus artículos sobre la ciudad de Lima afirma: "...Lima fue, y es, una ciudad perfectamente organizada. Organizada de acuerdo a la función específica para la que se la destinó, es decir: la explotación y exportación de nuestras riquezas y la importación de todos los productos manufacturados que nos invadieron necesitándalos o no. Lima tiene todo la estructura de un elemento intermedio entre la dominación interna y la dominación externa,..." ("Lima de ayer y de hoy", en Revista Oiga Nº 406, Lima, 13 de enero de 1971).

11 Véase CEPAL, Aspectos regionales del desarrollo de los países latinoamericanos (E/CN.12/896), Cuadro 13.

12 Véase CEPAL, op. cit., Cuadros 11 y 12.

13 Uno de estos casos aparentemente atípicos estaría representarlo por Brasil, país que dispone de una red urbana nacional mejor configurada, en términos relativos, que la que poseen la mayoría de los otros países latinoamericanos. Sin embargo, si se analiza la concentración por el lado de los indicadores económicos en lugar de hacerlo par el lado de los indicadores demográficas, se puede comprobar que la dominación interna a nivel espacial, no es un fenómeno ajeno a este país. Al observar la evolución de la participación de la industria paulista en la producción industrial de Brasil, se comprueba que en 1949 Sao Paulo ya participaba en el 48,1% de la producción industrial brasileña, para ascender al 54,5% en 1959 y al 61,2% en 1984. (Citado por O Estado de Sao Paulo, Sao Paulo, 1º de mayo de 1970, en base a datos tomados de los "Anuarios Estadísticos" de la Fundación IBGE). Incluso puede señalarse que también desde el innato de vista demográfico la red urbana brasileña tiende a desequilibrarse aceleradamente. En un reciente trabajo sobre las ciudades del Brasil, se afirma: "...si continúan las tendencias de las tres últimas décadas en el crecimiento de las 20 mayores ciudades del mundo, en el comienzo de 1983 —dentro de once años, por lo tanto— tendremos aun otro récord alarmante: el Gran Sao Paulo será la mayor aglomeración urbana del planeta, con cerca de 20 millones de habitantes". "Nossas Cidades", Realidade, Sao Paulo, maio 1972. Quiere ellos decir que no obstante las características actuales de su red urbana nacional, el Brasil participa de lo esencial del funcionamiento del esquema descripto.

14 Si se analiza, por ejemplo, el caso de Buenos Aires, se observará que en 1914 esta ciudad tenía el 25,8% de la población de la República Argentina y que en 1971) llegaba al 35,7%. Si al mismo tiempo se analiza cómo se distribuye esa población en el área urbana, se verá que mientras la capital federal pasa del 20% en 1914 al 12,7% en 1970, los Partidas del Gran Buenos Aires pasan del 5,8% al 23%. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas, 1970. Resultados provisionales, Buenos Aires, 1970). Quiere ello decir que el crecimiento de Buenos Aires se realizó acompañado de una extraordinaria expansión física de la ciudad, que amplió las fronteras de su área urbana ocupando tierras que estaban fuera de los límites de la zona delimitada para la capital federal. El mismo fenómeno se registra en Sao Paulo, México, Lima y otras grandes ciudades latinoamericanas.

15 Véase Eduardo Neira Alva, La regionalización de las políticas de desarrollo en América latina, Documento presentado al 2º Seminario Interamericano del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Santiago, Chile, 8-12 septiembre de 1969.

que, a su vez, permite autoalimentar los flujos mencionados en la forma descripta, de manera de incrementar sostenidamente su capacidad de dominación.

C. Algunas consecuencias del proceso de concentración

1. El proceso de concentración —cuyas líneas básicas se ha tratado de describir hasta aquí— tiene un conjunto de consecuencias de tipo socioeconómico, sobre las cuales interesa realizar algunas reflexiones de carácter general. Aun cuando es posible establecer que algunas de dichas consecuencias pueden juzgarse como positivas o negativas en sí mismas, resulta difícil emitir un juicio global sobre ellas. Antes bien, un balance global podrá realizarse en cada caso concreto, ubicado éste en su circunstancia histórica y confrontando la imagen de la estructura espacial a que el proceso de concentración tiende a conducir con la estructura implícita en la imagen-objetivo que se aspira lograr. A partir de estas consideraciones de carácter general, en las páginas que siguen se establecerán algunos elementos de juicio sobre el tema, que pueden resultar de interés tener en cuenta para la definición de una imagen-objetivo de planificación y para el diseño de las medidas de política económica que podrían proponerse para el logro de dicha imagen.

2. En primer lugar, debe recalcarse que la existencia de disparidades regionales de desarrollo no implica, como generalmente suele afirmarse, únicamente consecuencias negativas. Antes bien, a lo largo del proceso de desarrollo, y especialmente en sus fases iniciales, la concentración espacial —en la medida en que genera economías externas de aglomeración— surge como un elemento necesario para el crecimiento de la economía en su conjunto, basado en el desarrollo del sector industrial [16]. Obsérvese, en tal sentido, que prácticamente no se conoce caso alguno de proceso histórico de industrialización llevado a cabo en forma independiente de grandes concentraciones. Ello es así en tanto los efectos de las economías externas de aglomeración conducen a la obtención "de una más alta productividad del capital que aquella que sería posible obtener en ausencia de concentración espacial: Esta situación —como ya se ha señalado— favorece el crecimiento y la expansión del sector industrial, cuyas actividades van adquiriendo mayor complejidad y eficiencia, lo cual se plantea como una condición necesaria para obtener un más alto ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto. A su vez, esto hace posible la generación de un mayor ahorro, lo que podría permitir disponer de recursos financieros para, en una etapa posterior, poder promover el desarrollo de otros centros y regiones, de forma de ir reduciendo paulatinamente las disparidades regionales.* Además, es necesario tener en cuenta que en este terreno la mayoría de los países en que se llevó a cabo un proceso de concentración, no tuvieron alternativa, pues carecían, y en general siguen careciendo, de recursos suficientes como para financiar las inversiones requeridas para promover simultáneamente el desarrollo de un número elevado de centros y regiones; por ello, la existencia de uno, o de un número reducido de centros de importancia, se ha planteado como una situación ineludible en las condiciones predominantes en la mayoría de nuestros países.

3. Por otro lado, debe señalarse que, en el correr del proceso histórico, este conglomerado tiende a adquirir una magnitud desproporcionada en relación con el contexto nacional en que se encuentra ubicado, alcanzando, en la mayoría de los casos, dimensiones urbanas que generan un conjunto de problemas de muy difícil y costosa solución en materia de organización de la vida social, de acondicionamiento para el desarrollo eficiente de la actividad productiva urbana, etc. La propia concentración determina que, a partir de ciertos umbrales, comiencen a generarse deseconomías externas en las grandes aglomeraciones, planteándose requerimientos cada vez mayores en términos de inversiones adicionales en obras destinadas a mantener aceptables condiciones de funcionamiento urbano. Estos re-

16 Coincidentemente, Eduardo Neira Alva al analizar este problema plantea que "...tal vez pudiera pensarse en la concentración deliberada de los procesos productivos en los centros con mayores ventajas de localización y en la redistribución del poder de consumo en toda la periferia, inclusive en los centros de menor capacidad", op. cit., 1969, p. 21). Una amplia discusión de este problema puede encontrarse en Carlos Matus et al., Dos polémicas sobre el desarrollo de América latina, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970.

querimientos se traducen en la creciente necesidad de recursos para inversión en pavimentación, vías de descongestión urbana, agua, alcantarillado, comunicaciones, iluminación, eliminación de residuos, etc. En lo fundamental, esto implica que el sector público debe asignar una parte sustantiva de sus recursos a inversiones destinadas a eliminar o atenuar los efectos de las deseconomías externas en el centro [17].

4. Como ya se ha señalado, en América latina este fenómeno de desproporcionada concentración urbana se ha realizado —salvo contadas excepciones— en torno a una única ciudad, generalmente la capital nacional. Como contrapartida, el resto de la red urbana nacional tiene un desarrollo insuficiente para el adecuado cumplimiento de las funciones de encuadramiento terciario requerido por la población y por las unidades productivas localizadas en diferentes puntos del territorio. De tal forma, vastos sectores de la población de los países latinoamericanos se enfrentan con deficientes condiciones de acceso a bienes servicios y numerosas empresas localizadas en centros menores de la periferia no disponen, en un ámbito razonablemente accesible, del conjunto de servicios que requieren para el mejor desarrollo de sus actividades productivas. En tales condiciones —y al aumentar la atracción del centro— tienden a intensificarse las corrientes migratorias originadas en los centros y regiones de la periferia, contribuyendo de esta forma a debilitar aún más la desequilibrada estructura de la red urbana existente.

5. Como en el largo plazo el incremento demográfico del centro tiende a ser mayor que el incremento de la ocupación, aumentan la desocupación y subocupación que afectan a la población allí localizada. A su vez, la existencia de una población desocupada o subocupada creciente se traduce en un aumento de toda la gama de problemas sociales inherentes al fenómeno de la marginalidad. El tan mentado problema de las "favelas", "callampas", "barriadas", "cantegriles", "villamiserias", etc., constituye la expresión más visible del fenómeno de la desocupación y subocupación que acompaña al proceso de migraciones hacia la metrópoli.

6. Por otra parte, como rasgo opuesto al fenómeno de la extremada concentración y complementario al desarrollo insuficiente de la red urbana nacional, es posible comprobar que en la mayoría de los países latinoamericanos no se ha realizado la completa expansión de la frontera interna y, por consiguiente, se presentan vastos espacios prácticamente vacíos. Esta incompleta expansión de la frontera interna determina la no incorporación al proceso productivo de recursos cuya potencialidad podría contribuir en forma significativa a impulsar el desarrollo de cada uno de esos países [18].

7. En síntesis, un análisis de la situación de los países latinoamericanos muestra que éstos presentan profundas disparidades regionales, las que tienden a acentuarse si se mantienen las condiciones y los mecanismos que determinan la movilidad de recursos que son característicos del funcionamiento de una economía de mercado durante el período de industrialización [19]. Como va se ha señalado, estas dis-

17 Algunos autores sostienen que, habida cuenta de que, superados ciertos umbrales de concentración urbana, se generan deseconomías externas, es posible presumir que a partir de allí esta inversión tendría una productividad superior si ella se realizara en otros puntos del país. Este planteo está presente en la discusión iniciada por Carlos Matus en su trabajo El desarrollo del interior de América latina: ¿tesis fantasiosa o interrogante fundamental? (Carlos Matus et. al., op. cit., p. 1 ss,).

18 Cuando la frontera interna comienza a expandirse, la incorporación al proceso productivo de ciertos recursos hasta entonces inexplotados puede modificar sustancialmente la estructura económica de esepaís y su ritmo de crecimiento. Un buen ejemplo de una situación de este tipo estaría configurado por el impacto producido en la evolución económica del Ecuador por la identificación y la explotación de los importantes recursos petroleros localizadas en la región de la selva.

19 Algunos autores sostienen que durante la etapa correspon cliente al desarrollo del nuevo tipo de industrialización, que se caracteriza por el predominio y la acción de las grandes empresas multinacionales, el modelo de concentración espacial que se ha desarrollado hasta el presente será sustituido por un nuevo padrón, en el cual las grandes empresas no determinarán la localización de sus plantas guiadas por los mismos factores que incidieron en el periodo analizado. Así, por ejemplo, G. Geisse y J. L. Coraggio, que realizan un análisis de este problema, concluyen que "...las tendencias previsibles en materia de factores de localización, dentro del contexto nacional e internacional imperante, parecen indicar como probable que se generará un cierto nivel de desconcentración interregional y un alto nivel de suburbanización regional impulsados principalmente por las empresas extranjeras que a ese respecto se mueven con inspiración primordialmente económica" (G. Geisse y J. L. Co-

paridades regionales presentan aspectos positivos y aspectos negativos; ello no obstante, si se tiene en cuenta que la existencia de disparidades regionales de desarrollo implica desigualdades en cuanto a distribución del ingreso, oportunidades ocupacionales, posibilidades de acceso a bienes y servicios, etc., y todo ello se traduce en importantes diferencias en lo relativo a las condiciones de vida a las cuales pueden aspirar los habitantes de cada país, según sea su localización, la evaluación puede dar lugar a juicios más categóricos. Desde este punto de vista, se presenta un problema de carácter social que debe ser calificado como una consecuencia negativa de las disparidades regionales, y que la planificación en tanto medio para promover el desarrollo económico y social, debe enfrentar cuando menos a mediano y largo plazo.

D. LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS COMO LNSTRIIMENTO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

1. A partir del análisis realizado precedentemente es posible extraer algunas conclusiones generales que pueden ser tenidas en cuenta en el proceso de elaboración de un plan regional y, en particular, en el diseño del correspondiente programa, de política económica. Para ello, y con un propósito exclusivamente de carácter metodológico, resulta de utilidad señalar que un plan regional podrá ser concebido, según los casos y circunstancias, a partir de imágenes diversas, cuyos términos extremos podrían caracterizarse en la forma siguiente:

a) obtención de la máxima tasa de crecimiento de la economía en su conjunto, en el corto y mediano plazo, para lo cual será necesario aprovechar los efectos de las economías externas de aglomeración preexistentes. Ello implica, en la mayoría de los casos, mantener las tendencias a la concentración por un determinado período;

b) obtención de un significativo mejoramiento de las condiciones de vida de la población localizada en las diferentes regiones del territorio nacional. Una alternativa de este tipo implica buscar la atenuación de las disparidades regionales y, generalmente, se traduce en una reducción del ritmo de crecimiento del producto en el corto y mediano plazo. Ello es así por cuanto para lograr este objetivo se requiere asignar un volumen significativo de recursos a inversiones destinadas a generar economías externas en regiones desprovistas de la infraestructura requerida y estas inversiones tienen un prolongado período de maduración. Vale decir que ello implica sustraer recursos para formación de capital que se canalizarían naturalmente hacia la región central, donde el capital tiene una mayor productividad, para volcarlos hacia áreas donde el aporte de las inversiones al proceso productivo solamente se percibirá en el mediano y largo plazo.

2. A partir del análisis realizado anteriormente y de las conclusiones que de allí se pueden extraer, es posible inferir que para ejecutar una determinada alternativa de planificación —sea ésta una de las alternativas extremas precedentemente enunciadas o bien algún planteo intermedio— será necesario hacer incidir los instrumentos de política económica sobre las áreas configuradas por las condiciones y mecanismos que han determinado o favorecido la traslación de recursos productivos desde la periferia hacia el centro, puesto que, como va se ha analizado, en definitiva ha sido la libre movilidad interregional de recursos de capital y humanos la causa esencial de la conformación de la estructura espacial que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos.

3. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la libre movilidad de recursos está condicionada y acotada por las relaciones de producción inherentes a una economía de mercado. Siendo ello así, las medidas del programa de política económica del plan regional podrán buscar la modificación de las mencionadas condiciones y mecanismos, dentro de los

raggio, "Areas metropolitanas y desarrollo nacional", en EURE, Vol. 1, Nº 1, Santiago de Chile, octubre de 1970. Al respecto, véase también: José Ramón Lasuén, "De los polos de crecimiento", en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación Nº 68-69, Caracas, noviembre de 1969, y José Luis Coraggio, Centralización y concentración en la configuración espacial argentina, Curso de Planificación Regional de Desarrollo, Documento C/19, Santiago de Chile, 1971). A nuestro juicio —por lo menos hasta el presente— los hechos no parecen corroborar esta previsión, aun cuando debe establecerse que las informaciones disponibles no permiten extraer ninguna conclusión definitiva al respecto.

márgenes viables a dicho tipo de economía. Ello implica que las medidas adoptadas no pueden apuntar a la alteración, más allá de ciertos límites, de los elementos definitorios del sistema económico en cuyo seno se está trabajando, desde que partimos del supuesto de que el cambio de sistema socioeconómico sólo es materia de decisión en un plano estrictamente político. En síntesis, los instrumentos que se articulan en el programa de política económica deben ser concebidos y ubicados en el área de factibilidad propia a una economía de mercado y, por consiguiente, no pueden afectar la esencia del funcionamiento de una economía de este tipo.

4. En el marco establecido en las consideraciones precedentes surge que, sean cuales fueren los objetivos del plan, sus instrumentos de política económica deberán tratar de modificar las condiciones que afectan la movilidad inter e intrarregional de recursos financieros y humanos en forma consistente con los objetivos del plan. En la medida en que el comportamiento tradicional de estos flujos no se altere, carecerá de viabilidad toda imagen que postule lograr una estructura espacial distinta a la existente.

5. La modificación de esos flujos implica siempre un alto grado de intervención del Estado, intervención ésta que se concreta a través de los diversos instrumentos que, debidamente compatibilizados, dan contenido al programa de política económica del plan. La intervención estatal será más o menos profunda según que la imagen-objetivo busque modificar sustancialmente o mantener las tendencias preexistentes de los flujos de recursos. De tal modo, una imagen que propone mantener, en términos relativos, las actuales tendencias a la concentración seguramente exigirá un menor grado de intervención del Estado que una imagen que postule el desarrollo de nuevos polos y regiones de la periferia. Dado que es este último caso el que presenta un mayor interés desde el punto de vista metodológico de la planificación regional, en los apartados que siguen se realizarán algunas reflexiones al respecto.

6. A los efectos de las consideraciones siguientes supongamos, entonces, que se define una estrategia de desarrollo que, en su dimensión espacial, postula una desconcentración parcial de actividades económicas y de población, para lo cual se propone la creación de polos de desarrollo en algunas regiones seleccionadas. Para llevar a cabo una estrategia de este tipo, los instrumentos del programa de política económica deberán buscar transferir recursos financieros para formación de capital y recursos humanos hacia los centros y regiones periféricos seleccionados. En este contexto, la creación de nuevos polos de desarrollo plantea la necesidad de que dichos instrumentos determinen la canalización de recursos financieros para inversión —fundamentalmente en obras de infraestructura económica, sociocultural y de formación [20]— destinada a generar economías externas en dichos polos.

7. En el marco de referencia establecido en el punto anterior, los instrumentos de política económica deberán buscar la movilización de los recursos financieros disponibles, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

a) transferencia de recursos del sector público, fundamentalmente con el propósito de dotar a los puntos escogidos de la infraestructura económica, sociocultural y de formación, requerida por las actividades y la población que allí están localizados o se van a localizar;

b) transferencia de recursos del sector público para la implantación de ciertas actividades productivas que, en esta etapa, difícilmente podrían ser iniciadas por el sector privado;

c) establecimiento de condiciones para que el sector privado movilice recursos financieros hacia esos puntos; las medidas que pueden diseñarse en este contexto variarán en su profundidad y alcance según las circunstancias especificas, pudiendo ir desde una estricta regulación de las transferencias para formación de capital a cargo del sistema bancario hasta simples políticas de tipo fiscal, crediticio, etc.

8. Por otra parte, los instrumentos de politica económica del plan deberán incidir sobre los flujos de recursos humanos, buscando reorientarlos de manera coherente con la ima-

20 Véase, Communauté Economique Européene, Rapport de groupe d'experts sur la politique régionale dans la Communanté Economique Européene, Bruxelles, 1964, y Leo H. Klaasen, L'equipement social dans la croissance économique régionale, OCDE, Paris, 1968.

gen-objetivo del plan. Esto implica estimular la movilización de recursos humanos hacia los centros y/o regiones seleccionados, para lo cual será necesario:

a) Asegurar oportunidades y condiciones laborales adecuadas en los centros y/o regiones hacia donde se desea canalizar corrientes migratorias de importancia;

b) Creación de infraestructura socio-cultural (vivienda, equipamiento sanitario, cultural y para el empleo del ocio) que, al asegurar condiciones de vida favorables, constituye un poderoso estimulo para acelerar las migraciones hacia estos centros y regiones;

c) Creación de infraestructura de formación, cubriendo el conjunto de las actividades y niveles educativos y de formación profesional, lo cual contribuirá a condicionar las características del potencial humano de los centros y/o regiones seleccionados.

9. Obviamente todos los aspectos relativos a movilización de recursos considerados en los apartados precedentes deben formar parte de una política global concebida en forma interrelacionada, puesto que los efectos de las diferentes medidas tendrán necesariamente que complementarse entre sí. Resulta fácil comprobar qué los éxitos parciales —la mayoría de las veces expresivamente modestos— que se han logrado en gran parte de los planes y políticas regionales llevados a cabo en los países latinoamericanos, se deben a la circunstancia de haber estado basados en instrumentos de política económica concebidos en forma aislada y parcial que de por sí, en caso alguno, pueden lograr los objetivos planteados [21]. Claro está, que un programa de política económica que haya sido diseñado con el propósito de modificar en forma sustancial los actuales flujos de recursos financieros y humanos puede encontrar la oposición de los intereses localizados en el centro, en cuyo caso su viabilidad política concreta puede ser muy reducida.

10. Una política concebida dentro de los lineamientos señalados, actuando en forma coherente sobre las condiciones que determinan la orientación y el volumen de los flujos espaciales de recursos financieros para formación de capital y humanos, conduce a la generación de economías externas en los centros seleccionados. Ello aumenta allí la capacidad de absorción de inversiones y ésta es una condición necesaria para que pueda iniciarse y llevarse a cabo un proceso efectivo de acumulación de capital en dichos puntos. Solamente sobre esta base parece posible concebir una estrategia de planificación regional cuya ejecución pueda, en el mediano y largo plazo, reducir en forma significativa las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro con su periferia en un espacio nacional.

21 Seguramente los resultados de la movilización de recursos para formación de capital en actividades industriales y agrícolas buscada mediante incentivos fiscales y financieros, con el propósito de lograr un mayor desarrollo del nordeste de Brasil, constituye un buen ejemplo para fundamentar esta afirmación.