

# INTERESES DE GRUPOS Y ESTRUCTURAS ESPACIALES: ALGUNAS PROPOSICIONES TEORICAS

DAVID M. DUNHAM \*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio fue elaborándose de manera gradual a partir del interés despertado por diversos modelos de desarrollo regional que tenían presentes las relaciones de poder existentes dentro de los sistemas espaciales. Desde el comienzo resultó evidente que estas relaciones de poder son un tema difícil de abordar y que en la práctica hay otros factores tales como el costo económico, los recursos humanos disponibles y la naturaleza del medio físico que siempre imponen limitaciones a lo que las personas pueden hacer.

Sin embargo, las relaciones de poder parecían suministrar la clave para resolver muchos problemas de política regional que podía percibir. En todos los países que ya había estudiado, los programas regionales de inversión dependían de una serie de presupuestos sectoriales y privados y el planificador regional había tenido que encontrar formas de influir en quienes ejercían el control sobre tales recursos. Parecía inevitable que, al menos en una economía mixta, la posibilidad de desarrollar una región atrasada tendría que depender de los intereses de *varios* encargados de la toma de decisiones del gobierno, de las empresas y de otras entidades, así como de la clase de decisiones que estaban dispuestos a adoptar o en situación de hacerlo. De consiguiente, me parecía que la práctica de la planificación regional era tanto un proceso

de negociación y gestión como un ejercicio técnico y que el marco de toma de decisiones dentro del cual actuaban los planificadores y otros grupos se destacaba como un tema que merecía análisis especial.

Cuando comencé el presente estudio, las teorías de centro-periferia y dominación ya eran conocidas por la mayoría de los especialistas en ciencias sociales y al parecer, adquirirían cada vez mayor popularidad. Quizá la principal razón de su atractivo era que el concepto básico de un centro rico que domina a su periferia empobrecida parecía captar un problema clave del proceso de desarrollo, no sólo en el plano internacional, sino también en el nacional y en el regional. Además, la teoría misma era lo suficientemente general como para aplicarse a diversas disciplinas. Perroux investigaría el concepto de "dominación económica", Shils analizó la teoría centro-periferia en términos sociales, en tanto que Friedman puso mucho más énfasis en el marco espacial en que tenían lugar estos procesos económicos y sociales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La utilización de los modelos de centro-periferia para explicar las desigualdades a escala global se remonta a comienzos de los años cincuenta, pese a que transcurrieron otros diez años antes de que se considerasen en los estudios subnacionales. Para un estudio general de las variadas formas en que se han desarrollado las teorías sobre el centro-periferia y la dominación, véanse R. Prebisch, "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico para América Latina*, Vol. VII, N° 1, febrero 1943; G. M. Meier y R. E. Baldwin, *Economic Development: theory, history, policy*, Nueva York, 1957; F. Perroux, *L'Economie du Xéme siècle*, París, 1961; E. Shils, "Centre and Periphery", en *The logic*

---

\* Profesor del Instituto de Ciencias Sociales de La Haya, ISS, Holanda.

Estas teorías parecían ofrecerme un útil punto de partida. No sólo se ocupaban de las relaciones de poder sino que contenían una dimensión espacial definida que parecía ser fundamental para llevar a cabo cualquier estudio del desarrollo regional. Como consecuencia de ello me interesé por comprobar hasta qué punto podrían utilizarse las relaciones de dependencia que subraya esta teoría para analizar las modalidades que adopta la toma de decisiones en una región.

Sin embargo, pronto quedó demostrado que al confrontarse con la evolución del desarrollo de una región determinada, estos modelos a menudo resultaban muy difíciles de aplicar. No hay duda que las teorías de centro-periferia y de dominación ayudaban a esclarecer el marco espacial en que se adoptan algunas decisiones, pero los estudios regionales tendían a comparar la competitividad de las localizaciones centrales y periféricas en vez de analizar las estructuras a través de las cuales se vinculan. Además, se había prestado extraordinariamente poca atención a los mecanismos sociopolíticos mediante los cuales se mantienen y regulan estas estructuras del centro y la periferia.

Sin embargo, eran precisamente estos aspectos los que parecían más importantes para tratar de comprender la toma de decisiones en el plano regional. Era evidente que podían encontrarse en la mayoría de los países en desarrollo, las estructuras del centro y la periferia esbozadas en estas teorías.<sup>2</sup>

En las regiones que había examinado no me había resultado difícil identificar cuáles

eran los grupos más poderosos y cuáles estaban relativamente desprovistos de poder en la sociedad regional. Sin embargo, como los modelos que estaba utilizando no explicaban de qué manera se ejercía este poder, era difícil sostener que esta configuración del poder era la que había ocasionado o impedido ciertos acontecimientos en la región pertinente.

De consiguiente, me parecía que, para ser de utilidad en el análisis de la toma de decisiones a que yo estaba abocado, había que perfeccionar mucho las teorías del centro-periferia y de la dominación. Tenía que abordar de manera más sistemática la clase de actividad que vincula a un centro nacional o regional con su periferia, las formas en que se organizan tales actividades y las consecuencias de estas estructuras para los distintos grupos regionales y locales.

El presente artículo presenta un marco teórico sencillo a través del cual podrían abordarse interrogantes de esta naturaleza. Analiza las estructuras espaciales como estructuras orgánicas o institucionales y procura demostrar de qué manera se ve afectada la toma de decisiones del grupo por el contexto orgánico más amplio en que actúa. El análisis que sigue se divide en dos partes. La sección 1.2 contiene un breve bosquejo de la teoría centro-periferia y dominación que fue mi punto de partida, después de lo cual se investigarán más a fondo algunas de las consecuencias funcionales de estos modelos.

### 1. 2. *Las teorías centro-periferia y dominación sobre el desarrollo regional.*

Pese al creciente énfasis que ponen muchos de los países pobres en la planificación regional, la teoría del desarrollo regional es relativamente débil. Además, gran parte de la teoría existente, ha emanado de diversas clases de modelos de centro-periferia y dominación.

En términos absolutos, el concepto de dominación no es particularmente geográfico y se ha aplicado prácticamente a cualquier situación construida en que alguno de los grupos están en situación de imponer las condiciones en que actúan los demás.<sup>3</sup> Para el eco-

*of Personal Knowledge: essays presented to Michael Polanyi on his 70th birthday, Londres, 1961; J. R. Friedmann, Regional Development Policy: a case study of Venezuela, Cambridge, Mass., 1966; A. G. Frank, Capitalism and Underdevelopment in Latin America, Nueva York, 1967; J. G. M. Hillhorst, Regional Plannings a system approach, Rotterdam, 1971; J. R. Friedmann, "A generalised Theory of Polarised Development", en N. Hasen (ed.), Growth Centres and Regional Economic Development, Nueva York, 1972; P. Flynn, "Class, Clientelism and Coercion: some mechanisms of internal dependency and control", C.E.D.L.A., Amsterdam 1973; S. Amin, "Accumulation and Development: a theoretical model", Review of African Political Economy, vol. 1, Número 1, 1974. Al leer este material se comprobará que no existe una teoría integral de la dominación.*

<sup>2</sup> Véase, D. E. Keeble, "Models of Economic Development" en R. J. Chorley and P. Haggett (eds.), *Socio-Economic Models in Geography*, Londres, 1976, p. 261 y siguientes.

<sup>3</sup> Utilizando las expresiones de Amos Hawley puede sostenerse que "la dominación atribuye a la unidad que con-

nomista Francois Perroux se refería al desigual poder negociador de los grupos en las relaciones económicas.<sup>4</sup> Para Max Weber significaba autoridad y para él esto también supone una relación estructurada entre las personas interesadas.<sup>5</sup>

Cuando las personas que participan en estas relaciones tienen localizaciones distintas también puede hablarse de dominación en las estructuras espaciales. La mayoría de los modelos centro-periferia que se han elaborado no se expresan en función de las relaciones entre los grupos, sino de aquéllas entre países o entre regiones. Se ocupan de la polarización que se produce en los sistemas espaciales y procuran demostrar cómo las regiones periféricas se orientan hacia algún centro definido en el sentido geográfico y dependen de él.

La teoría centro-periferia refleja el hecho de que el crecimiento regional depende de los mercados externos y se ocupa principalmente de las relaciones comerciales entre una periferia que vende productos básicos o semi-elaborados y un centro que proporciona a cambio bienes manufacturados y servicios. En esta situación, las zonas periféricas normalmente tendrán pocas opciones y, por lo tanto, probablemente dependerán muchísimo de los mercados centrales, mientras que en las operaciones comerciales mismas la relación de intercambio interregional tenderá a actuar contra la periferia. Por otra parte, como el centro presenta mejor acceso a los mercados y a la toma de decisiones del gobierno y como ofrece economías externas y de escala que no pueden obtenerse en otras localizaciones, las inversiones posteriores tenderán a fortalecer la estructura inicial colocándose en el centro. De consiguiente, se crea una imagen de "colonialismo interno", de un centro dinámico y de crecimiento acelerado que está permanentemente succionando capital, mano de obra y capacidad empresarial de su periferia.<sup>6</sup>

A escala interregional generalmente se considera que "el centro" está constituido por la metrópoli principal que comprende la capital del país y tal vez el puerto principal, mientras que el desarrollo regional se concibe como un proceso de integración en que la periferia se va incorporando gradualmente a la economía modernizada de estas zonas. Las pruebas que apoyan lo anterior son sustanciales. La mayoría de los estudios históricos que se propusieron descubrir los aspectos geográficos del desarrollo económico parecen escribir la expansión de una economía central o, tratándose de regiones coloniales, la amplificación del hinterland de los puertos, abriéndose paso hacia la periferia a través de las principales rutas de transporte. En muchos casos, lo que emerge es una estructura casi estrellada que comprende una serie de corredores de crecimiento que conducen a las capitales provinciales más importantes que a su vez actúan como nódulos de sus respectivos subsistemas.<sup>7</sup>

Lo más probable es que cada brazo de esta penetración revele una relación centro-periferia como la recién descrita y a medida que se intensifican los contactos a lo largo de este corredor, la periferia tenderá a depender cada vez más de ellos para sus condiciones de vida. Si su economía se basa en la exportación de productos agrícolas, seguramente no sólo la agricultura comercial, sino toda una serie de actividades de servicios conexas, dependerán de los precios de los mercados centrales; los comerciantes usualmente contarán con las entregas de mayoristas del centro para abastecerse de artículos manufacturados, en tanto que la administración local y provincial tendrán que actuar dentro de las limitaciones

trola las condiciones necesarias para que puedan funcionar las demás unidades". A. Hawley, *Human Ecology*, Nueva York, 1950, pág. 221.

<sup>4</sup> Perroux, *op. cit.*, 1971, Primera parte.

<sup>5</sup> Véase Max Weber, *Economy and Society: an essay in interpretive sociology*, editado por G. Roth y C. Wittich, Nueva York, 1961, vol. I.

<sup>6</sup> Véase Friedmann, *op. cit.*, 1966, capítulo 1.

<sup>7</sup> A manera de ejemplo puede citarse el desarrollo lineal de Buenos Aires a Rosario y Córdoba, en Argentina. Véase también P. Gould, *The development of the transportation Pattern in Ghana*, Illinois 1960; E. J. Taaffe, R. L. Morrill y P. Gould, "Transport Expansion in Underdeveloped Countries: a comparative analysis", *Geographical Review*, vol. 53, 1963; Frank, *op. cit.*, 1967; E. W. Soya, *The Geography of Modernization in Kenya*, Syracuse, 1968; P. Gould, "Tanzania 1920-63: the spatial impress of the modernization process", *World Politics*, vol. 22, 1970; R. M. Morse, "Planning, History, Politics", en J. Miller y R. A. Gakenheimer (eds.), *Latin American Urban Policies and the Social Sciences*, Beverly Hills, 1971; W. L. Luttrell, "Location Planning and Regional Development in Tanzania", *Development and Change*, vol. IV, N° 1, 1972-73.

establecidas por la política nacional y contarán con el gobierno central para el financiamiento de muchos servicios públicos. En síntesis, la estructura espacial del país usualmente puede concebirse como una serie de subsistemas regionales cada uno de los cuales está vinculado con el centro nacional y depende mucho de él, pero cuyas interrelaciones son escasas.

Lo anterior es una visión muy simplificada de las estructuras espaciales que se originan en el proceso de desarrollo, pese a que no es incompatible con la teoría de los lugares centrales ni con el concepto de jerarquía urbana. En su estudio de Venezuela, Friedman ha demostrado que al tener en cuenta las diferencias en lo que toca a dotación de recursos, localización relativa y desarrollo previo pueden distinguirse varias clases de regiones periféricas.<sup>8</sup>

Esto permite formularse una imagen mucho más clara de la estructura espacial del país que ha de elaborarse y en la cual es más fácil situar los problemas de determinadas regiones.

Luttrell también ha señalado que aunque estos modelos esclarecen muchas de las relaciones básicas, en realidad no explican cómo se han producido estos sistemas interregionales.<sup>9</sup> Varios autores han hecho hincapié en la importancia del análisis histórico para comprender las estructuras espaciales de los países africanos y han llamado la atención hacia la forma en que los objetivos coloniales dieron una nueva configuración a las estructuras espaciales de los estados tradicionales.<sup>10</sup> En este proceso no hay duda que las motivaciones económicas han sido muy importantes. Perloff y Wingo son los que mejor han captado uno de los mecanismos más corrientes al concebir un centro que "se adentra" en la periferia para obtener los *recursos que necesita y estimula* el crecimiento de las regiones

en que se encuentran tales recursos.<sup>11</sup> La necesidad de ejercer control político o militar también fue un factor importante del proceso de penetración colonial, como asimismo el deseo de establecer una administración disciplinada en las regiones periféricas. Esto no quiere decir que la expansión siempre se haya guiado por una política definida; por el contrario, ésta a menudo fue objeto de acalorados debates entre los grupos del centro. Lo importante es que el reordenamiento de las relaciones espaciales que estaba teniendo lugar se orientaba por las necesidades económicas y políticas *vistas desde el centro*. Además, aunque sea más fácil descubrir las motivaciones en el marco de una economía colonial, en la mayoría de las demás regiones parece que han ocurrido procesos análogos.

La segunda característica de esta expansión se refiere a la forma en que se organiza y regula el sistema emergente. Cualesquiera que sean las razones a que obedece, el permanente interés y participación de los grupos centrales por la periferia, usualmente exige crear estructuras administrativas que les permita mantener el orden, distribuir sus bienes o proporcionar regularmente los recursos que necesitan. En la zona periférica crean instituciones destinadas a regular estas actividades; se colocan en ella representantes para asegurar que sus intereses estén debidamente protegidos y se crean canales de transporte y comunicaciones para facilitar el movimiento de bienes y la corriente de información hacia el centro y a partir de él.<sup>12</sup> En otras palabras, aunque pueda servir los intereses de algunos grupos de la periferia, el sistema interregional emergente probablemente se estructurará de tal manera que pueda dirigirse desde el centro. Parece evidente que en la mayoría de los países en desarrollo la organización de las actividades interregionales es efectivamente un elemento importante de las relaciones centro-periferia.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Friedmann, *op. cit.*, 1966.

<sup>9</sup> Luttrell, *op. cit.*, 1972-73.

<sup>10</sup> Véase por ejemplo, A. L. Mabogunje, *Urbanization in Nigeria*, Londres, 1968; Riddell, *op. cit.*, 1970; J. Suret-Canale, *French Colonialism in Tropical Africa 1900-1945*, (traducido por T. Gottheiner), Londres, 1971; y Luttrell, *op. cit.*, 1972-73.

<sup>11</sup> H. Perloff y L. Wingo, "Natural Resource Endowment and Regional Economic Growth", en J. J. Spengler (ed.) *Natural Resources and Economic Growth*, Washington D.C., 1961, reproducido en L. Friedmann y W. Alonso (eds.), *Regional Development and Plannings a reader*, Cambridge, Mass, 1964.

<sup>12</sup> Véase Hilhorst, *op. cit.*, 1971, pág. 37 y siguientes.

<sup>13</sup> Este punto se profundizará en los capítulos siguientes.

Hilhorst también ha desarrollado esta teoría en un sentido adicional. Ha sostenido que al tratar de los controles que actúan sobre estas estructuras espaciales ha habido una tendencia a pasar por alto los posibles efectos a largo plazo de los procesos de difusión.<sup>14</sup> Al parecer, es efectivo que las teorías de centro-periferia no ayudan mucho a explicar cómo es que algunos centros han llegado a perder la importancia que antes tenían o a demostrar cómo podrían objetarse los controles incorporados a estas estructuras interregionales.

Aunque a través de la historia el desarrollo de nuevos recursos a menudo se ha traducido en modificaciones espectaculares de la estructura espacial y de la importancia relativa de distintas regiones, no puede esperarse que ésta sea una solución que se da muy a menudo. Desde el punto de vista de la planificación parece mucho más realista hacer hincapié en la capacidad que tienen los grupos regionales de desarrollar nuevos vínculos con otras regiones y modificar —o al menos utilizar— los vínculos existentes para sus propios fines.

Sin embargo, queda por resolver el problema de cómo se producen estos cambios. Friedmann ha sostenido que a medida que aumentan las desigualdades regionales seguramente darán impulso a fuerzas políticas que exigen una tasa mucho más alta de inversión pública en las regiones periféricas.<sup>15</sup> De más está decir que para que sean sostenidas las presiones concertadas de esta naturaleza probablemente envuelvan una base de poder creciente dentro de estas regiones periféricas o al menos favorable a ellas.

En esta materia Hilhorst ha sugerido concebir la dominación como un proceso que actúa en dos sentidos que siempre contiene componentes extractivos y distributivos y cuyo saldo neto se desvía de los primeros a los últimos en el curso del desarrollo de una región. A juicio de este autor, desde el comienzo la participación de los grupos centrales en una región periférica introducirá en el sub-sistema periférico una base de infraestructura, de tecnología e información nuevas, todo lo cual podrá utilizarse en beneficio propio

por los grupos locales. Tanto la capacitación de personal local para satisfacer las crecientes necesidades de mano de obra especializada en la región periférica como el reemplazo de los representantes del centro por personas de la periferia, la aparición de una elite regional que se identifica más bien con los intereses regionales y no con los centrales, y la participación gradual de personas provenientes de la periferia en la toma de decisiones en el plano nacional se conciben como elementos de un proceso distributivo que aumentan el poder negociador de la periferia y se traducen en el ajuste de las relaciones entre el centro y la periferia, de tal manera que éstas sean más favorables a los grupos basados en la periferia.<sup>16</sup>

Esto no significa que el componente distributivo actúe en beneficio de *todos* los grupos de la periferia ni tampoco que este concepto sea necesariamente sinónimo de "desarrollo". Por el contrario, obviamente, hay muchos casos en que los grupos centrales han podido establecer sus intereses en la periferia principalmente porque trabajaron a parejas con la elite local. De consiguiente, estaría muy de acuerdo con la teoría comprobar que las fuerzas distributivas fortalecen la posición negociadora de los grupos locales en las relaciones interregionales, y que al hacerlo fortalecen la posición de una minoría privilegiada de la región misma. En otros términos, las teorías de centro-periferia y dominación se refieren fundamentalmente a las relaciones interregionales por lo que a continuación se prestará atención a la naturaleza e importancia a tales relaciones.

### 1.3. *Las estructuras espaciales como estructuras institucionales*

La forma en que se ha presentado el desarrollo regional y la planificación regional llama la atención hacia el poder negociador relativo de los grupos de intereses de distintos planos. En la teoría de centro-periferia y dominación el poder negociador de un grupo se concibe como un atributo de su posición en algunas estructuras económicas, sociopolíticas y espaciales. Mientras su posición más le permita regular las opciones abiertas a los

<sup>14</sup> Véase Hilhorst, *op. cit.*, 1971.

<sup>15</sup> Friedmann, *op. cit.*, 1966, pág. 13.

<sup>16</sup> Hilhorst, *op. cit.*, 1971.

demás, más poderoso se considera a ese grupo dominado.<sup>17</sup>

Parece evidente que en algunos casos la regulación se impone mediante coacción física, y puede ser muy manifiesto. Sin embargo, en la mayoría de las regiones los mecanismos de regulación existentes van mucho más allá de la aplicación de la fuerza. Se reflejan en la forma en que se organizan las distintas actividades claves y a menudo se fortalecen por el sistema de valores de las personas que participan en ellas.<sup>18</sup> Es posible que en algunos casos las personas se sientan satisfechas con una posición negociadora deficiente porque los dispositivos existentes ofrecen beneficios muy tangibles que quizá no podrían obtenerse de otra manera, o porque estos dispositivos se han mantenido durante tanto tiempo que han llegado a ser aceptados como un hecho y ya no se discuten. En cualquiera de los dos casos, lo más probable es que su sistema de valores haya sido elaborado por la estructura de poder dominante y por una que limitaba seriamente la gama de opciones de que disponían los grupos más débiles.

En estas circunstancias parece útil analizar más detenidamente el concepto de organización espacial implícito en las relaciones de poder de la teoría del desarrollo regional. Lo más importante es que este concepto interpreta las estructuras espaciales desde el pun-

to de vista de la toma de decisiones y que, por definición, les atribuye cierta finalidad consciente.<sup>19</sup>

La organización espacial de cualquier actividad socioeconómica o administrativa entraña una red de relaciones sociales y espaciales relativamente estable que se ha establecido para servir determinados intereses y alcanzar ciertos objetivos concretos. Estas estructuras siempre tenderán a favorecer a unos grupos más que a otros y la forma en que están organizadas determinará hasta qué punto y en qué condiciones pueden participar los distintos grupos.

Estos marcos orgánicos han sido desarrollados por Francois Perroux en su concepto de "espacio económico".<sup>20</sup> Este autor definió el espacio económico de una empresa como el "conjunto de relaciones" que mantenía con los abastecedores de insumos, por una parte, y con los compradores de productos, por la otra. La empresa se concebía como una dependencia de planificación o toma de decisiones. Se consideraba que sus relaciones con los demás grupos eran el resultado de una organización consciente" y que los precios y costos aplicables constituían un reflejo de los intereses y del poder negociador relativo de los grupos participantes.<sup>21</sup> Una vez estable-

<sup>17</sup> En un sentido más formal, Weber define el poder como "la probabilidad de que un actor situado dentro de una relación se encuentre en situación de imponer su voluntad pese a la resistencia, sea cual fuere la base en que descansa esta probabilidad" (Weber, *op. cit.*, 1968, vol. 1, pág. 53). Esta definición ha sido ampliada por Blau, quien asocia el poder con relaciones persistentes asimétricas. A su juicio, el poder de un actor se refleja en la gama de acciones de que dispone después de tomarse en cuenta las limitaciones que pueden imponerse (P. M. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, Nueva York, 1968, pág. 117). En la teoría de centro-periferia y dominación, el poder se concibe en función de estructuras más amplias a las que se atribuye la aptitud de mantener al grupo en el poder sin que sea necesario adoptar medidas concretas para asegurar este fin. Por lo tanto, en una relación puede haber poder aunque no se ejerza de manera consciente. Véase además, T. Parsons, "On the Concept of Political Power", *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 107, 1963; Perroux, *op. cit.*, 1961. Primera Parte, capítulo I; y J. R. Friedmann, "The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems", *Development and Change*, vol. IV, N° 3, 1972-73.

<sup>18</sup> Véase Shils, *op. cit.*, 1961.

<sup>19</sup> Friedmann, (*op. cit.*, 1966, pág. 16) define la organización espacial como "la estructura de la economía del espacio dispuesta de acuerdo con ciertos objetivos sociales". Estos últimos se especifican más en el concepto de "espacio económico" de Perroux que se refiere a las relaciones espaciales de una determinada unidad de toma de decisiones (F. Perroux, "Economic Space: theory and applications", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 64, febrero de 1950 y reproducido en Friedmann y Alonso, *op. cit.*, 1964. Las notas que siguen se refieren a esta última fuente). Refiriéndose de manera más general a las organizaciones, Weber siguió una orientación similar al sostener que "una relación social cerrada o que limita el ingreso de personas de fuera se llamará organización cuando sus reglamentos son impuestos por personas determinadas (*op. cit.*, 1968, pág. 48). Estos elementos de exclusión y regulación se profundizarán en un capítulo posterior.

<sup>20</sup> Perroux, *op. cit.*, 1964.

<sup>21</sup> Para Perroux, "el espacio" era una estructura de relaciones abstractas en torno a una unidad de toma de decisiones que podía mirarse desde muchos puntos de vista según las facetas o "estructuras constituyentes" que el analista eligiera considerar. *Ibidem*. Cabe observar que para Myrdal, los precios en cierto sentido también eran "precios Políticos" determinados por el marco institucional en que tiene lugar la actividad económica. G. Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de cultura económica, Londres, 1957, pág. 82.

cidas estas relaciones, también impondrían algunas limitaciones a la toma de decisiones de los distintos participantes.

El interés del concepto de Perroux radica en gran parte en el hecho de que estas relaciones pueden interpretarse desde diversos puntos de vista. El ejemplo más evidente consiste en analizarlas en función de su vinculación económica en un sentido estrictamente técnico y, de hecho, este criterio es el que generalmente ha prevalecido. Sin embargo, también pueden interpretarse como una serie de acuerdos y arreglos entre distintos grupos de intereses que se establecen para regularizar sus actividades comerciales y proporcionar un marco de seguridad comercial. Por otra parte, como estructura de las relaciones entre grupos se asemejan a las "redes de comunicaciones sociales" a que se refiere Hägerstrand en su estudio de la difusión.<sup>22</sup> En otros términos, los arreglos permanentes que se establecen en estos grupos pueden concebirse como canales regulares para el movimiento de bienes, personas e información, y como no todos los grupos estarán igualmente bien situados, ofrecen un medio para relacionar los procesos de difusión con las cuestiones referentes al poder. Finalmente, haciendo un trazado de los movimientos que tienen lugar, estas relaciones abstractas también pueden presentarse y analizarse en un mapa.

En vista de esta potencialidad, no es sorprendente que se haya desprendido analogías entre el espacio de toma de decisiones de la empresa y el de unidades mucho más grandes, tales como un complejo industrial o un hinterland urbano. El concepto de complejo industrial se refiere a un conglomerado de actividades económicas que se relacionan con una o más "industrias principales" a través de las vinculaciones técnicas de su espacio económico. Aunque usualmente atañe a una región geográfica mucho más amplia, el hinterland urbano es también un concepto nodal que refleja la interdependencia funcional de un sistema espacial. Por lo tanto, la analogía con la empresa es bastante manifiesta, pero

mientras más grande sea la estructura, más difícil será analizar las distintas facetas que resultan tan interesantes en el caso de la empresa. Seguramente, el "conjunto de relaciones" previsto no se dará entre unidades de decisión independiente, sino más bien entre "actividades" o entre "industrias", cada una de las cuales puede abarcar varias empresas independientes que tienen localizaciones distintas y necesidades técnicas diferentes.

Al parecer, para poder analizar el espacio orgánico de las estructuras más complejas habría que hacer al menos tres generalizaciones. Ante todo, hay que partir de la base de que dentro de una región determinada quienes toman las decisiones, que se encuentran en la misma posición en materia de estructura y que confrontan aproximadamente las mismas limitaciones, por lo general, reaccionarán de manera análoga. En la práctica, los estudios de casos a menudo parten de este supuesto cuando se refieren a los terratenientes, a los pequeños agricultores, arrendatarios, a los propietarios de ingenios azucareros o a los mineros, como grupos funcionalmente definidos.<sup>23</sup>

Segundo, también debería ser posible identificar algunas *clases* de arreglos u obligaciones que caracterizan las relaciones entre estos grupos. De ser así los impulsos de crecimiento y las innovaciones pueden analizarse en función de estos canales, los que también revelarán cómo se organizan y reglamentan estas actividades. Es en este sentido que Béteille habla del "marco social" de las actividades económicas.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> En lo escrito sobre planificación regional el análisis se ha expuesto más a mentido en función de las relaciones entre los centros que las relaciones entre los grupos. De esta manera, pese a que en definitiva el planificador regional debe influir en ciertos grupos de intereses, se ha prestado relativamente poca atención a la clase de grupos de que debería ocuparse. De otro lado, cabe observar que en los últimos años se ha manifestado un interés cada vez mayor por los aspectos sociales del desarrollo regional. Véase por ejemplo, la *International Social Development Review*, N° 4, 1974.

<sup>24</sup> A. Béteille, "The Social Framework of Agriculture", en L. Lefebvre y M. Datta-Chaudhuri (eds.), *Regional Developments Experiences and Prospects in South and Southeast Asia*. La Haya, 1971. Es interesante observar que la mayoría de los estudios que destacan los intereses de grupo y las relaciones entre grupos para el desarrollo regional parecen concentrarse en los problemas de las zonas rurales.

<sup>22</sup> Véase T. Hagerstrand, "Aspects of the Spatial Structure of Social Communication and the Diffusion of Information", *Papers of the Regional Science Association*, 1966, e *Innovation Diffusion as A Spatial Process* (traducido por A. R. Pred), Chicago, 1967.

Sin embargo, esta analogía todavía plantea un problema en el sentido de que pese a que las estructuras orgánicas generalizadas de esta naturaleza pueden ser más manejables desde el punto de vista analítico, no pueden caracterizarse con la misma facilidad en el espacio geográfico. Teóricamente podría parecer que si las personas que constituyen un grupo determinado se encuentran diseminadas en localizaciones distintas, las relaciones descritas en esta tipología sólo pueden trazarse unidad por unidad. De ser así, obviamente es un procedimiento muy engorroso. No obstante, en la práctica seguramente el planificador no analizará su región de esta manera.<sup>25</sup> Para él tiene más importancia el hecho de que al trazar en un mapa las principales modalidades de movimiento asociadas a una actividad determinada puede clasificarlas de acuerdo con la clase de relaciones involucradas. Esta es, la tercera forma de generalización.

Parece lamentable que en la práctica el concepto de espacio económico ha estado más o menos limitado a las vinculaciones técnicas de un complejo industrial y, como consecuencia de ello, ha permanecido relativamente inexplorado.<sup>26</sup> Parece evidente que gran parte de las críticas y de la vaguedad en torno a la idea de crear un polo de crecimiento industrial en las regiones atrasadas emana de la forma en que se ha concebido el espacio económico. Varios autores han señalado que, en la práctica, a menudo hay una diferencia demasiado marcada entre el nivel de tecnología empleado en el polo de crecimiento y aquel del medio ambiente circundante.

Como consecuencia de ello, los vínculos entre ambos tienden a ser débiles y las ventajas de la política de polos de crecimiento no llegan hasta los grupos más pobres y que son los que mayor necesidad tienen de ellas.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Véase Hilhorst, *op. cit.*, 1971, capítulo III.

<sup>26</sup> Hay algunas excepciones a esto. Véase por ejemplo, J. G. Lambooy, "Economic and Geonomic Space: some theoretical considerations in the case of urban core symbiosis", *Papers of the Regional Science Association*, vol. 31, 1973.

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, J. G. M. "On the Development of Peripheral Regions", trabajo presentado a la Conferencia sobre planificación regional y desarrollo nacional de Africa, Ibadan, 1972. M. E. Conroy, "Rejection of Growth Centre Strategy in Latin American Regional Development Planning", *Land Economics*, vol. 49, noviembre de

Al parecer, no hay duda de que este inconveniente se ha debido en parte a que los planificadores regionales se han inclinado a centrar la discusión en torno a las estrategias de polos de crecimiento y no a la clase de análisis de las cuales éstas deberían surgir.

Como en muchos de los países en desarrollo comienzan a dar un orden de prelación mucho más alto a los problemas del desarrollo social y particularmente del desarrollo rural, estas críticas no pueden desatenderse. Quizá desde el punto de vista político ya no resulta aceptable sostener que a la larga la creación de centros industriales modernos solucionará los problemas de las zonas rurales. Por otra parte, al parecer no existe una razón teórica por la cual las estrategias de polos de crecimiento deban necesariamente entrañar ciudades grandes y una gran base industrial.<sup>28</sup> Después de todo, pocos países cuentan con los recursos para promover simultáneamente grandes esfuerzos de desarrollo de esta naturaleza en todas las regiones. Hay que establecer algún orden de prelación en el plano nacional y muy pocas regiones periféricas pueden pretender que la expansión industrial en gran escala resuelva sus problemas.

Por lo tanto, parece evidente que hay que adoptar un criterio más amplio sobre el espacio económico u orgánico si éste ha de utilizarse para analizar la toma de decisiones en las regiones periféricas y para sugerir estrategias optativas para el desarrollo de tales regiones. Con el fin de desarrollar este punto de vista se enuncian a continuación una serie de proposiciones:

Proposición 1: Toda estructura regional puede concebirse como una red de estructuras orgánicas que se traslapan y que en parte están interrelacionadas;

Proposición 2: El margen de acción de que dispone un grupo dado se determinará por su posición en estas estructuras y por la naturaleza de sus relaciones con los demás grupos, y

1973; y M. Santos, "Sous-Développement et Poles de Croissance Economique et Sociale", *Revue Tiers-Monde*, vol. XV, N° 56, abril-junio de 1974.

<sup>28</sup> Perroux también sostuvo que su enfoque era aplicable al marco económico muy diferente de los países en desarrollo. Véase Perroux, *op. cit.*, 1961, pág. 144 (nota de página 1).

Proposición 3: Las modalidades de cambio espacial pueden concebirse como el resultado de los intereses de grupo que actúan a través de estas estructuras orgánicas.

Como es natural, estas proposiciones están interrelacionadas y se presentan independientemente a fin de estructurar el análisis posterior. En las páginas siguientes se examinarán sucesivamente.

### 1.3.1. *Las estructuras regionales como estructuras orgánicas*

Al definir los sistemas espaciales que están analizando, tanto los teóricos del desarrollo regional como los planificadores regionales, recurren al estudio de mapas de flujos y de interrelaciones<sup>29</sup>. En estos mapas la estructura espacial del país aparece como una serie de sistemas nodales, en que los pueblos y aldeas están centrados en torno a la capital regional y en que, a su vez, estos sistemas regionales se vinculan con el centro nacional.

Al profundizar el análisis se comprueba que estos flujos reflejan vinculaciones funcionales y la naturaleza de estas vinculaciones es lo que explica gran parte de la estabilidad que se comprueba en las modalidades de flujo a través del tiempo. Por lo tanto, se parte de la base de que estos sistemas nodales son formas significativas de organización social y económica, que tienen cierta cohesión interna y revisten cierta importancia en la vida diaria de su población<sup>30</sup>. En otros casos, cuando la modalidad de explotación de los recursos ha creado una estructura espacial altamente seg-

mentada en la periferia, la creación de un sistema regional más integrado seguramente será uno de los principales objetivos de la planificación regional.

Como es natural, las relaciones de función implícitas en estas estructuras espaciales son muy importantes para tratar de comprender el marco orgánico en que actúan estos grupos regionales, pero sólo pueden analizarse separando estas modalidades de flujo y observando aquellos que se relacionan con actividades concretas. Generalmente pueden distinguirse varios tipos de actividades, cada uno de los cuales exige formas de organización más bien diferentes. Puede decirse que el más importante incluye las dependencias gubernamentales, las empresas de comercialización, los bancos comerciales y los distribuidores mayoristas, todos los cuales probablemente estarán organizados sobre una base interregional. Por definición, las actividades de esta naturaleza explicarán la mayoría de los movimientos que tienen lugar entre la periferia y la capital nacional, y estas actividades son los principales mecanismos del desarrollo regional. Por otra parte, su influencia seguramente no se limitará a estas vinculaciones externas y, en la práctica, a menudo de manera muy directa en la vida en el plano local, ya que no sólo los centros regionales sino incluso los locales tienen almacenes u oficinas que forman parte de estas actividades.

Sin embargo, por muy interesante que sean, estas actividades interregionales seguramente no explicarán gran parte del movimiento total que se observa en cualquier sistema regional. Siempre habrá otros movimientos relacionados con la comercialización de los productos locales, con el transporte intrarregional por autobuses y camiones, con la administración provincial y con muchas otras actividades organizadas sobre una base regional. Del mismo modo, también habrá movimiento hacia los centros locales que entrañan el desplazamiento hasta el lugar de trabajo o que se relaciona con servicios locales y con el comercio minorista local.

Observando los grupos y las relaciones que los unen se puede analizar el espacio orgánico de cualquier actividad determinada y, usualmente, las modalidades de flujo generalizadas

<sup>29</sup> Es digno de atención que de una u otra manera, la mayoría de los modelos económicos y espaciales en que se apoya la teoría del desarrollo regional pone énfasis en la interdependencia. Véase por ejemplo W. Christaller, *Central Places in Southern Germany*, (traducido por C. W. Baskin), Nueva Jersey, 1966; W. Isard, *Location and Space Economy*, Nueva York, 1956; Myrdal, *op. cit.*, 1957; y Perroux, *op. cit.*, 1961. Sobre la definición de estas estructuras espaciales en la práctica, véase C. M. de Carvalho Ferreira, *Uma Metodologia para um Estado de Polarização e Seleção de Pólos de Desenvolvimento em Minas Gerais*, Monografía N° 4, CEDEPLAR., Belo Horizonte, 1971.

<sup>30</sup> Para algunas pruebas empíricas que respaldan este punto de vista véase G. W. Skinner, "Marketing and Social Structure in Rural China", *Journal of Asian Studies*, vol. XXIV, N° 1, noviembre de 1964; y E. A. J. Johnson, "The Organization of Space in Developing Countries", Cambridge, Mass., 1970.

que se observan en un mapa pueden descomponerse y analizarse como una serie de estructuras orgánicas que se traslapan. Puede decirse que estas modalidades de flujo se refieren a las *estructuras verticales* en el sentido de que reflejan la organización de las actividades que vinculan a los asentamientos que se encuentran en distintos planos de la jerarquía urbana.

De otro lado, sea que trabajen en la capital nacional o regional o en una filial local, los grupos empleados en estas estructuras verticales tendrán que establecer un conjunto de relaciones de trabajo con otras personas que actúan en su plano determinado. En otras palabras, también habrá vinculaciones *entre* los grupos que participan en actividades muy diferentes, tales como las que pueden tener los empresarios con los financistas, propietarios del transporte o funcionarios públicos que forman parte de su medio de trabajo inmediato. Lo más probable es que estos contactos tengan lugar en un centro determinado en cuyo caso no se reflejarán en nuestro mapa de flujo básico y, por esta razón, se dirá que las relaciones del caso son *estructuras horizontales*<sup>31</sup>.

Este distinguo entre estructuras verticales y horizontales puede utilizarse para esclarecer el marco de toma de decisiones en que actúan los grupos regionales. Refiriéndose primeramente a la organización de las actividades verticales es evidente que, así como las actividades locales a menudo pueden llevarse a cabo sobre una base familiar, la escala de actividad que entrañan muchas actividades regionales y la mayoría de las interregionales exige formas de organización muy diferentes.

El grado de complejidad administrativa es tal que, a medida que aumenta la escala, lo más probable es que estas actividades sean cada vez más burocráticas<sup>32</sup>. Como consecuencia de ello, los vínculos entre el centro nacional y una región exterior no sólo tienden

a ser escasos, sino a estar en manos de las organizaciones burocráticas de gran escala. Esto no significa que todas las actividades interregionales adoptarán esta forma, pero donde subsisten estas estructuras informales como a menudo sucede en la comercialización de los productos alimenticios locales, estas actividades tienden a ser menos especializadas y a realizarse en escala relativamente pequeña.

Aunque por definición estas estructuras verticales constituyen el fundamento de las relaciones centro-periferia, las estructuras horizontales son importantes para tratar de comprender los mecanismos de regulación<sup>33</sup>. No hay duda que las últimas tienden a aproximarse más al concepto de espacio económico descrito por Perroux. Por otra parte, las relaciones pertinentes tienden a ser de naturaleza muy distinta de aquellas que se encuentran en las estructuras verticales, en el sentido de que se basarán en contratos y arreglos, más que en los métodos y reglamentos de una organización formal.

Naturalmente, no todas las funciones interregionales tienen fuertes contactos horizontales en todos los planos. Es un hecho bien conocido que los centros mineros —tales como los enclaves de petróleo de Venezuela— tienden a tener muy pocas vinculaciones con el medio local y aquellas existentes no siempre son tan esenciales. Esto contrasta bastante con lo que sucede en la agricultura moderna comercializada, donde a menudo se necesita disponer localmente no sólo de comercialización, sino de transporte, crédito y otros servicios de apoyo, como consecuencia de lo cual seguramente se producirán numerosas vinculaciones locales. Sin embargo, la mayoría de las actividades interregionales pueden concebirse como estructuras orgánicas verti-

<sup>31</sup> Esto no significa sugerir que los grupos pertinentes tengan igual poder negociador.

<sup>32</sup> A. L. Stinchcombe en su artículo sobre "Social structure and Organizations", que aparece en J. G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago, 1965, ofrece algunas pruebas de esta relación entre la escala, la especialización y el grado de burocratización que entrañan diversas actividades.

<sup>33</sup> Esta línea de análisis se aproxima mucho a la de Parr quien sugiere realizar un análisis en "dos capas" como "enfoque interregional-intrarregional a las bases de los polos de crecimiento". Asimismo, distingue una primera etapa de análisis que se ocupa de los *planos* cambiantes de la actividad económica regional que se emprende en un marco interregional y, una segunda, que se ocupa de las *modalidades* de actividad económica que se dan dentro de una determinada región. Véase J. B. Parr, "Growth Poles, Regional Development and Central Place Theory", *Papers of the Regional Science Association*, vol. 31, 1973, pág. 179 y siguientes. Sin embargo, Parr no examina estas estructuras desde un punto de vista social u orgánico.

cales que mantienen una red de vinculaciones horizontales en cada plano.

Cuando se traza la organización espacial de estas actividades en una región determinada, por lo general se comprobará que en gran medida se duplican parcialmente. A menudo se comprobará que una amplia gama de organizaciones interregionales tienen las oficinas regionales e incluso las locales prácticamente en los mismos asentamientos<sup>34</sup>. Al parecer hay varias razones para que ello suceda. Ante todo, a menudo hay envueltas vinculaciones funcionales muy claras. Particularmente durante las primeras etapas del desarrollo de la región, las oficinas de correos, los bancos y las distintas oficinas de gobierno se localizan en zonas periféricas con el fin de atender la producción de productos básicos de exportación o satisfacer las necesidades administrativas. Por lo tanto, es posible que, en la práctica, las decisiones del centro asignen deliberadamente igual localización a ciertas actividades.

Segundo, es posible que las estructuras horizontales relacionadas con distintas actividades tengan miembros comunes. De consiguiente, estas estructuras tienden a darse en racimos en el espacio geográfico debido a la necesidad de tener fácil acceso a los distintos encargados de la toma de decisiones, así como a la información que éstos pueden suministrar. Tercero, existe la tendencia a aglomerarse para obtener beneficios de la infraestructura y servicios que pueden proporcionarse en forma viable para un conglomerado de actividades, pero no para un número más reducido. Los grupos regionales y locales que no dependen directamente de los contactos con organizaciones interregionales, sino que trabajan en las pequeñas industrias manufactureras o en la provisión de servicios locales, probablemente se localizarán en los mismos asentamientos que los demás debido a que sus actividades están orientadas hacia el mercado y a fin de beneficiarse de los distintos servicios urbanos mencionados. Por último, seguramente todas estas tendencias se fortalecerán por la red rudimentaria de trans-

porte y comunicaciones que existe en la mayoría de las regiones exteriores y por el simple hecho de que hay pocos centros urbanos donde localizarse.

### 1.3.2. *El alcance de la toma de decisiones*

La segunda proposición sostiene que el margen de acción de que dispone un grupo se determinará por su posición en éstas estructuras y por la naturaleza de sus relaciones con los demás grupos. En vista de las diferencias observadas entre las estructuras verticales y horizontales, se analizará separadamente su efecto en la toma de decisiones.

Las organizaciones formales que caracterizan la mayoría de las actividades interregionales han sido objeto de creciente atención en los últimos años<sup>35</sup>, y pese a que el presente trabajo se ha centrado casi íntegramente en torno a las economías más industrializadas también es muy aplicable a este análisis. Las organizaciones de "filiales múltiples" que se han asociado a las actividades interregionales se conciben como entidades legales organizadas en forma jerárquica. En los países en desarrollo las oficinas matrices de la mayoría de las actividades interregionales se encuentran en la capital nacional y se dice que su plana directiva está en una posición de autoridad formal sobre las diversas filiales, diseminadas a través de la periferia. En las organizaciones formales de esta naturaleza, la coordinación y regulación centrales se impone mediante normas y obligaciones que son propias de la organización misma. Se estima que las posibilidades de ascenso dependen del desempeño individual y de la medida en que cada uno esté dispuesto a cumplir con las

<sup>34</sup> Véase por ejemplo, D. Grove y L. Huszar, *The Towns of Ghana: the role of service centres in regional planning*, Accra, 1984; y Riddell, *op. cit.*, 1970.

<sup>35</sup> Véase por ejemplo, A. R. Pred, "The Growth and Development of Systems of Cities in Advanced Economies", en A. R. Pred y G. E. Toernvist, *Systems of Cities and Information Flows two essays*, Lund Series in Geography Series B N° 38, Lund, 1973; A. C. M. Jansen, "Elementen van een Vestigings-plaatsmodel voor Industriële "Multi-Plan" Ondernemingen", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 65, N° 3, 1974; y J. Westaway, "The Spatial Hierarchy of Business Organizations and Its Implications for the British Urban System", *Regional Studies*, vol. 8, 1974. La importancia de estas estructuras para la planificación regional también ha sido analizada por J. R. Lasuén en su artículo "On Growth Poles", *Urban Studies*, vol. 6 N° 2, junio de 1969.

normas y objetivos de la organización en su conjunto<sup>36</sup>.

No hay duda de que las políticas que adopta esta administración central y la ulterior asignación personal y recursos financieros dentro de la organización influirán considerablemente en el campo de acción abierto a las personas de una determinada filial. Con toda propiedad, Esman ha llamado a esta clase de relaciones las "vinculaciones habilitantes"<sup>37</sup>. Siguiendo la teoría de la organización formal<sup>38</sup>, ha señalado que las políticas e innovaciones, una vez implantadas por la directiva, generalmente se traducen en una serie de reglamentos y procedimientos rutinarios que son obligatorios para las filiales situadas en los planos inferiores y que se aplican en sus tratos con los grupos locales<sup>39</sup>.

Naturalmente, y en la práctica, la adopción de políticas que tiene lugar puede darse con distintos grados de centralización. La mayoría de los países en desarrollo se caracterizan por el grado relativamente alto de centralización de su vida económica y administrativa. En una situación en que hay escasez de personal capacitado y en que el existente se resiste a trabajar en la periferia, no resulta sorprendente que se concentre en la oficina matriz o que se ponga gran énfasis en la regulación por el centro. De hecho, en la práctica las filiales locales a menudo son "poco más que buzones de correos" que están estrechamente supervisadas y que deben remitir a la

oficina matriz todo asunto que se aparte de lo habitual<sup>40</sup>.

Sin embargo, es evidente que no siempre sucede así. En otros casos, las actividades interregionales a menudo son mucho más descentralizadas en el sentido de que, dentro del marco de la política central y con arreglo a las prioridades de ésta se ha delegado autoridad en las oficinas regionales para que se ocupen de los asuntos locales<sup>41</sup>. Este proceso puede producirse por varias razones. Puede suceder que en estos países haya más mano de obra capacitada disponible o bien que en condiciones de crecimiento sus actividades en la periferia se hayan ampliado demasiado o hayan llegado a ser demasiado complejas como para poder ser reguladas eficazmente desde el centro<sup>42</sup>. En otros países ha sido preciso llevar a cabo alguna forma de descentralización por motivos políticos. Sin embargo, cualquiera que sea la causa, el margen de acción abierto a estas oficinas regionales seguramente aumentará bastante al devolverse los poderes al plano regional.

A su vez, es probable que la mayoría de las funciones interregionales influyen en las decisiones de las actividades regionales y locales a través de sus vinculaciones horizon-

<sup>36</sup> Así, Shiels sostiene (*op. cit.*, 1961) que "uno de los principales elementos de un sistema central de valores es una actitud positiva hacia la autoridad establecida... El reconocimiento de la autoridad entraña el reconocimiento de las instituciones a través de las cuales actúa la autoridad y de las normas que formula" (pág. 119). A su juicio, esto se relaciona íntimamente con "el reconocimiento de las *condiciones* que hacen que las personas resulten idóneas para el ejercicio de la autoridad o que son características de aquellos que ejercitan la autoridad" (pág. 120).

<sup>37</sup> M. J. Esman, "The Elements of Institution Building", en J. W. Eaton (ed.), *Institution Building and Development*, Londres 1972.

<sup>38</sup> Véase por ejemplo, H. A. Simon, *Administrative Behaviour*, Nueva York, 1947; J. C. March y H. A. Simon, *Organizations*, Nueva York, 1959; y Weber, *op. cit.*, 1968, Capítulo III.

<sup>39</sup> Pred, *op. cit.*, 1973, pág. 20 y siguientes. Pese a que las innovaciones pueden originarse en otras partes, en esta oportunidad se parte de la base de que serán ratificadas por el centro antes de que puedan aplicarse plenamente.

<sup>40</sup> Véase J. G. M. Hilhorst, "Development Ases and the Diffusion of Innovation" *Development and Change*, vol. IV, N° 1, 1972-1973.

<sup>41</sup> En lo que se ha escrito sobre planificación regional el problema de la descentralización ha sido tratado de manera más bien superficial. En general se concibe como una desconcentración de las actividades administrativas (principalmente gubernamentales) por estimarse que, unida a otros incentivos, ello estimulará al sector privado a invertir en estas regiones. La creación de oficinas de planificación regional a menudo se concibe como una primera medida encaminada a alcanzar este objetivo. Sin embargo, en muchos casos es posible que resulte más eficaz devolver poderes a las oficinas regionales del Banco de desarrollo agrícola o de la institución para el desarrollo industrial. Aun en los casos en que los planificadores regionales tienen atribuciones legales a menudo les resulta difícil entenderse con decisores de contrapartida en estas actividades porque éstos se concentran en la oficina matriz.

<sup>42</sup> La obra de Jansen y Westerway sugiere que a medida que las empresas de comercialización se amplían o que las dependencias gubernamentales asumen nuevas responsabilidades se hará frente al crecimiento mediante una racionalización en la cúspide, pero que a medida que continúe el crecimiento los problemas relativos a la eficiencia y a los costos de la comunicación tenderán a estimular una estructura descentralizada. Véase Jansen, *op. cit.*, 1974 y Westerway, *op. cit.*, 1974.

tales <sup>43</sup>. Normalmente estas funciones, bajo la apariencia local de política gubernamental, disponibilidad de crédito o control de los intermediarios, son las que definen las condiciones con arreglo a las cuales debe tener lugar el crecimiento regional y, por lo general, los grupos regionales dependen mucho de la clase de políticas que adopten. En general, los representantes de las actividades interregionales saben que mientras se mantengan dentro de las pautas que les fija la oficina matriz cuentan con apoyo desde arriba. Como consecuencia de ello, su posición negociadora en sus relaciones con los grupos locales seguramente no entrañará grandes riesgos personales y de consiguiente podrán hablar desde una posición fuerte. Tal vez donde mejor se percibe la diferencia de posición de estos grupos es en la terminología de Esmán, quien afirma que las relaciones entre los agentes de las actividades interregionales y otros grupos regionales locales usualmente son "vinculaciones funcionales" desde el punto de vista de los primeros y "vinculaciones habilitantes" desde el punto de vista de los últimos <sup>44</sup>. A la mayoría de los grupos regionales no les queda más recurso que cumplir con los procedimientos oficiales de estas organizaciones y a menos que tengan sus propios contactos en el centro o que puedan hacer valer personalmente sus argumentos en la

oficina matriz las condiciones a que pueden aspirar estarán más o menos establecidas.

Pese a que es difícil generalizar acerca de la forma en que estas relaciones horizontales afectan la toma de decisiones de los grupos regionales, pueden sugerirse una serie de hipótesis generales:

1) *La primera de estas hipótesis consiste en que el margen de acción de un grupo determinado tenderá a limitarse por los intereses y capacidades de los demás grupos de su espacio orgánico.* Parece razonable suponer que aunque los acuerdos y arreglos existentes ofrecen decididas ventajas a las personas que forman parte de los grupos, éstos atribuirán gran valor a su conservación. Sin embargo, en la práctica es probable que los beneficios que ofrecen sean a costa de algunas limitaciones. Por definición, las relaciones pertinentes tenderán a excluir el oportunismo en favor de la seguridad y confiabilidad a mayor plazo y, de hecho, la capacidad de un grupo determinado de ampliarse o modificar sus propias actividades puede depender de la disposición y de la capacidad técnica de los demás de seguir el ejemplo.

2) *Segundo, puede sostenerse que el grado de control que entrañan las relaciones horizontales probablemente dependerá de la importancia que se asigne a determinadas relaciones y a las opciones a que tienen acceso los distintos grupos.* Es evidente que mientras más importancia atribuyen los agricultores a los comerciantes locales a sus relaciones con los banqueros o con los funcionarios de gobierno, mayores probabilidades habrá de que cumplan con sus exigencias. Sin embargo, las relaciones del caso generalmente son asimétricas, aunque sólo sea porque los banqueros y los funcionarios públicos tienen que entenderse con muchos agricultores o empresarios locales. Como dice Blau "el socio que tiene menos opciones tiende a depender más de la relación de intercambio y a estar más comprometido con ella" <sup>45</sup>. Igualmente, mientras más competencia haya entre los organismos de crédito o entre los compradores de productos agrícolas, más difícil será que estas personas puedan imponer condiciones rígidas sin perder

<sup>43</sup> Cuando las actividades interregionales están organizadas sobre una base informal la situación seguramente será distinta. Por el hecho de ser menos especializadas y de realizarse en escala más pequeña, hay mayores probabilidades de que estas actividades sean reguladas por grupos de intereses que actúan desde dentro de la región. Puede decirse que estas actividades son transitorias en el sentido de que pese a que entrañan una expansión de las actividades regionales no han quedado totalmente establecidas sobre una base interregional. Las estructuras orgánicas que se establezcan probablemente se apoyarán en contactos personales y se regularán por la posición social que ocupa el grupo dirigente así como por la proporción de la demanda u oferta totales que controlan. A menudo estos factores son característicos de las actividades regionales. En cambio, los contactos en que se apoyan estos grupos para realizar sus actividades en la capital nacional son más a menudo convenios comerciales formales en que el poder negociador de las agrupaciones regionales no es tan pronunciado.

<sup>44</sup> Para Esmán, las "vinculaciones habilitantes" son vinculaciones con grupos que regulan la distribución de las atribuciones y recursos que se necesitan para actuar. Las "vinculaciones funcionales" son vínculos complementarios que se establecen para realizar ciertas actividades. Véase Esmán, *loc cit.*, 1971.

<sup>45</sup> Blau, *op. cit.*, 1964, pág. 98.

terreno frente a sus competidores. Análogos resultados pueden también esperarse en las estructuras horizontales cuando no se destacan tanto las actividades interregionales.

3) *La tercera hipótesis relacionada con las anteriores consiste en que aun cuando hay opciones quizá no sea posible cambiar de una a otra debido a la naturaleza de los vínculos existentes.* No hay duda que los acuerdos y arreglos creados para ofrecer seguridad a los participantes deben concebirse de tal manera que no puedan violarse fácilmente. En muchos casos entrañan la celebración de contactos solemnes y pueden hacerse cumplir legalmente, o pueden formar parte de una red más compleja de compromisos y obligaciones sociales que pueden utilizarse para conservar el dominio <sup>46</sup>. Las personas que están dispuestas a desconocer sus acuerdos anteriores se arriesgan a adquirir forma de ser dignas de confianza y a la posibilidad de no poder obtener condiciones igualmente favorables de los demás grupos. De consiguiente, es posible que el costo, la desorganización y la inseguridad envueltos en los cambios resulten tan grandes que anulen las ventajas. Al mismo tiempo, puede ser que las relaciones que hay tras otras agrupaciones pongan obstáculos al ingreso de las personas que desean cambiar.

4) *Cuarto, puede sugerirse que la capacidad de las personas de modificar las condiciones en que participan en estas relaciones seguramente dependerá de la medida en que estén organizados como grupo de intereses.* Parece evidente que, salvo en los casos más pertinaces, mientras los miembros de un grupo sean más capaces de plantear y mantener una posición común en sus negociaciones con otros grupos, más fuerte será su posición negociadora. Este principio no sólo se aplica a la constitución y organización de grupos de intereses locales como parte del proceso de distribución, sino a los acuerdos entre grupos "competidores" que actúan en un plano interregional o nacional, sobre cuya base pueden resolver dividirse el mercado entre ellos u ofrecer precios comunes o condiciones comunes.

<sup>46</sup> Véase por ejemplo, C. Hewitt de Alcántara, "The Green Revolution as History: the Mexican case, *Development and Change*, vol. 5, N° 2, 1973-1974.

5) *Finalmente, la quinta hipótesis consiste en que la clase de relaciones que son posibles en el plano regional pueden estar fuertemente influidas por relaciones horizontales existentes en el centro.* Los acuerdos y conflictos existentes entre las dependencias gubernamentales o entre los organismos de crédito y las empresas de comercialización en el plano de la directiva superior, probablemente estrecharán el campo de acción abierto a los representantes que actúan en el plano inferior y limitarán la clase de acuerdos que pueden suscribir. En este sentido, el grado de éxito a que puede aspirar el planificador regional en la coordinación de los programas de inversión de las dependencias gubernamentales que actúan dentro de su región tal vez dependa en gran medida del grado de armonía existente en el centro.

Finalmente, hay que reconocer que las estructuras orgánicas analizadas en esta sección se han abordado de manera más bien formal y que en esta materia es preciso señalar algunos alcances. Se reconoce ampliamente que interpretar las estructuras verticales en términos puramente formales es subestimar el problema de la fiscalización de las organizaciones en gran escala <sup>47</sup>, y que las estructuras horizontales que actúan en los planos regional y local seguramente estarán más arraigadas que lo que yo he sugerido en el marco sociopolítico de la región. Hay crecientes pruebas que respaldan el punto de vista de que en la práctica las estructuras horizontales que se encuentran en una región determinada probablemente dependerán una y otra vez de los intereses de los mismos grupos poderosos. Así, Miner <sup>48</sup> y Durston <sup>49</sup> han observado que aunque pueden percibirse sistemas de control independiente, a menudo hay la tendencia a acumular el capital y el poder en manos de una pequeña élite regional <sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Véase J. R. Friedmann y B. Hudson, *Knowledge and Actions a guide to planning theory*, Universidad de California, Los Angeles, enero de 1973.

<sup>48</sup> H. Miner, "The City and Modernization: en introduction", en H. Miner (ed.), *The City in Modern Africa*, Londres, 1967.

<sup>49</sup> J. W. Durston, "Regional Socio-Economic Development: a conceptual framework", *International Social Development Review*, N° 4, 1972.

<sup>50</sup> Durston utiliza la expresión "élite regional" para indicar los grupos que ocupan posiciones claves para regular las

En una situación de esta naturaleza la influencia informal y la coacción moral que puede ejercer esta élite a menudo es un elemento importante de los mecanismos de control<sup>51</sup>. Así, Bêteille sostiene que "en la India rural hay dos sistemas que penetran recíprocamente uno en el otro; uno basado en los vínculos y lealtades personales y el otro en las reglas y normas impersonales"<sup>52</sup>. En otros términos, la regulación de los recursos puede utilizarse para establecer una red de relaciones entre patrón y cliente que sirve para imponer la posición de la élite dominante<sup>53</sup>, y que tendrá un grave efecto restrictivo en el campo de acción abierto a los demás grupos. Sin embargo, aunque hay que reconocer que los arreglos de esta naturaleza son parte integrante de los controles que funcionan en la mayoría de los países en desarrollo, no se tratarán como elemento estructural de este modelo básico.

### 1.3.3. Modalidades de cambio espacial

La tercera proposición que hay que investigar en esta oportunidad sostiene que las modalidades de cambio espacial pueden concebirse como el resultado de los intereses de grupos que actúan a través de estas estructuras orgánicas. Obviamente, las configuraciones espaciales concretas que surgen en una región determinada siempre serán moldeadas por una serie de factores y condiciones locales. Por lo tanto, el presente análisis se limita a la forma en que la toma de decisiones en las actividades interregionales influye en tales estructuras espaciales y a algunas

de las líneas principales del desarrollo espacial que parece tener lugar.

Friedmann ha sostenido que durante las primeras etapas del desarrollo las decisiones relativas a la localización tienden a estar "fuertemente influidas por el deseo de la dirección de obtener acceso directo a los centros importantes de autoridad gubernamental"<sup>54</sup>. A juicio de este autor la necesidad de obtener crédito, autorizaciones de importación o información sobre aspectos concretos de la política gubernamental, unido a la importancia de los contactos directos periódicos para obtenerlos, significa que las estructuras horizontales tienden a presentarse en racimos en el espacio geográfico. Dada esta dependencia de las "vinculaciones habilitantes", los centros urbanos en que están localizadas estas actividades claves probablemente se convertirán en puntos de crecimiento de las zonas que los circundan, ya que los recursos e información que se obtienen de estas relaciones se utilizarán para promover otras actividades regionales o locales.

De ser así, la forma en que se organicen las actividades gubernamentales influirá considerablemente en las estructuras espaciales que surjan eventualmente. Hilhorst ha sugerido que si se centraliza la toma de decisiones probablemente ello se traducirá en una concentración de las actividades dependientes y en una estructura de asentamientos con predominio. A la inversa, si ella se descentraliza tenderá a crear una distribución de los asentamientos de acuerdo con la regla rango-tamaño<sup>55</sup>.

Este autor encuentra que esta relación es aplicable a la organización del gobierno en el plano nacional. Sin embargo, no es siempre el gobierno el que controla estos recursos básicos y parece razonable sugerir que podrían aplicarse relaciones análogas a la organización de intereses comerciales en gran escala, cuando éstos han existido durante tiempo suficiente como para haber influido de manera significativa en las modalidades de asentamiento de una región determinada.

Ya se ha observado que en la mayoría de los países en desarrollo los principales en-

---

actividades a través del subsistema económico regional (*ibidem*, pág. 6). Sin embargo, también podría aplicarse el concepto más amplio de una élite que fija las normas de un grupo o comunidad determinados. Véase S. F. Nadel, "The Concept of Social Elites", *International Social Science Bulletin*, vol. VIII, 1956, págs. 413-424.

<sup>51</sup> Véase Bêteille, *op. cit.*, 1971; y Hewitt de Alcántara, *op. cit.*, 1973-1974.

<sup>52</sup> Bêteille, *op. cit.*, 1971, pág. 158.

<sup>53</sup> Según Lemarchand y Legg, relación entre patrón y cliente es aquella relación personal que existe entre dos partes que "tienen riqueza, status e influencia desiguales, basada en lealtades condicionales y transacciones recíprocamente beneficiosas". R. Lemarchand y K. Legg, "Political Clientelism and Development", *Comparative Politics*, vol. 4, N° 2, (enero de 1972), y citado en Flynn, *op. cit.*, 1973. Aunque este material no se ha relacionado concretamente con los problemas del desarrollo regional, al parecer no hay duda que podría aplicarse.

<sup>54</sup> Friedmann, *op. cit.*, 1972-1973, pág. 18.

<sup>55</sup> Hilhorst, *op. cit.*, 1971, pág. 32.

cargados de tomar las decisiones se concentran en la capital nacional y que en esta situación, lo más probable es que las posibilidades de desarrollar una región periférica dependan de las políticas que adopten los grupos centrales. ¿Cuáles son, entonces, las principales características de esta toma de decisiones y de qué manera influye en las modalidades de cambio espacial del sistema pertinente?

Tanto Hirschmann<sup>56</sup> como Friedmann<sup>57</sup> han observado que la toma de decisiones central presenta un elemento conservador, y Cyert y March han llegado a la conclusión de que esta es una característica natural de las grandes organizaciones, como las que dominan la mayoría de las actividades interregionales<sup>58</sup>. Sostienen que, en la práctica, la mayoría de quienes toman las decisiones sólo tienen en cuenta una gama relativamente pequeña de opciones de política y al parecer hay varias razones para ello. En parte, se debe a que el conjunto de personas que se dedica a elaborar las políticas, usualmente se encuentra en la oficina matriz; reúne la información necesaria a través de sus contactos establecidos en el curso de su trabajo probablemente se verá más influido por fuentes que conoce personalmente y que se encuentran a la mano, que por los que conoce menos y se encuentran en la periferia. Además, el costo de reunir la información tenderá a ser relativamente alto y quizá no posea el mismo grado de confiabilidad.

El segundo factor, relacionado con el anterior, consiste en el hecho de que quienes toman las decisiones siempre tenderán a favorecer aquellas zonas en que han establecido inversiones y donde ya tienen cierto grado de experiencia y dominio. A juicio de Cyert y March quienes toman las decisiones tratan de lograr "una situación de decisión razonablemente manejable evitando la planificación cuando los planes dependen del pronóstico de acontecimientos inciertos y poniendo énfasis en la planificación cuando puede hacerse que los planes se validen por sí mismos

a través de algún mecanismo de control"<sup>59</sup>. De consiguiente, en el plano nacional los que toman decisiones se inclinan a utilizar al máximo las estructuras orgánicas de que ya forman parte, porque estas relaciones ofrecen la seguridad necesaria para poder planificar.

Aunque a primera vista podría parecer que estos procesos de toma de decisiones son incompatibles con las modalidades de penetración antes mencionadas, no siempre sucede así. La construcción de nuevos caminos, la inauguración de oficinas locales o fábricas nuevas y la ampliación de las oficinas de correos, bancos y servicios sociales que generalmente acompañó estos sucesos, rara vez significó tener que crear estructuras nuevas. Muchas veces sólo exigieron ampliar las redes funcionales existentes a nuevas zonas ya abiertas y que tenían importancia comercial. En tales casos, los riesgos a menudo eran más bien pequeños porque la gran experiencia acumulada podía aplicarse a la ejecución y porque en muchos casos el éxito de la empresa no dependía de los intereses locales sino de la clase de apoyo con que contaban en el centro.

Aunque la organización espacial de estas actividades permanezca más o menos inalterable, las políticas que aplican aún pueden conducir a modificaciones de las estructuras espaciales en el plano regional. Brown ha señalado que en cierta medida la difusión de productos nuevos siempre es función de la red orgánica y de las políticas de venta de los distribuidores<sup>60</sup>. Williams y Miller ofrecen un ejemplo análogo en su análisis de los sistemas de crédito mexicanos demostrando de qué manera las políticas de los bancos agrícolas pueden determinar qué grupos y qué zonas obtendrán préstamos y qué modalidades de producción tendrán que adoptar para lograrlo<sup>61</sup>. De otro lado, Myrdal ha señalado que la introducción de artículos manufacturados baratos o la decisión de cerrar una filial o una subsidiaria local normalmente se traducirá en la contracción de otras actividades regionales<sup>62</sup>. En otros términos,

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>60</sup> L. A. Brown, "Diffusion of Innovation: a macroview", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 17, 1969.

<sup>61</sup> S. Williams y J. A. Miller, *Credit Systems for Small-Scale Farmers: case studies from Mexico*, Austin, Texas, 1973.

<sup>62</sup> Myrdal, *op. cit.*, 1957.

<sup>56</sup> A. O. Hirschmann, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, 1958.

<sup>57</sup> Friedmann, *op. cit.*, 1988.

<sup>58</sup> R. M. Cyert y J. G. March, *A Behavioural Theory of the Firm*, Nueva Jersey, 1963, Capítulo 6.

los cambios pueden producirse a través del efecto de las políticas centrales en las actividades conexas.

Sin embargo, las estructuras espaciales básicas asociadas a las actividades regionales generalmente han llevado envueltas grandes inversiones en infraestructura y una vez establecidas estas estructuras el costo de cambiarlas a menudo resulta prohibitivo. A medida que se establece la base económica, la fuerza laboral regional, por lo general, desarrollará algunas destrezas especializadas y el sistema económico adoptará ciertas "maneras de hacer las cosas". Las estructuras sociales y espaciales se arraigan y resulta menos fácil cambiarlas. Por ejemplo, Logan comprobó que en Nigeria muchas de las estructuras orgánicas básicas que se crearon como parte de la economía colonial se han institucionalizado y siguen manteniéndose mucho después que ha cesado su razón de ser inicial<sup>63</sup>. Las antiguas estructuras se mantienen por lo costoso que resulta cambiarlas y porque "esta es la forma en que siempre se han hecho las cosas".

En la mayoría de los sistemas centralizados las deficiencias de la base de toma de decisiones de la periferia significa que probablemente todas las actividades que logren atraer serán subsidiarias de empresas interregionales o internacionales o actividades locales de escala relativamente pequeña. Con la posible excepción de nuevas actividades basadas en recursos naturales, los que toman las decisiones tenderán a guiarse para su localización por el sistema de transporte y asentamiento existentes y por los arreglos orgánicos de otros grupos, aunque sólo sea porque es poco probable que ellos mismos sean lo suficientemente fuertes como para causar efectos modificadores importantes. Por lo tanto, el resultado es un fortalecimiento de las estructuras existentes. De hecho, la justificación de la planificación regional puede en cierta medida sintetizarse diciendo que a menos que el gobierno esté dispuesto a tratar de romper estas rigideces, las estructuras iniciales se mantendrán y seguirán actuando en

perjuicio de los grupos que viven en la periferia.

Como es natural, podría sostenerse que, con el tiempo, hasta los cambios pequeños pueden irse acumulando y dar lugar a algunos cambios cualitativos en la naturaleza de las relaciones centro-periferia. Lamentablemente, al analizar las modalidades de cambio espacial, el principal interés que ha movido a los teorizadores de la difusión ha sido el propio proceso de difusión y han acusado la tendencia a concentrarse en la adopción de bienes de producción o consumo que son más tangibles y que se observan con mayor facilidad.

Al leer sus obras, a menudo uno se forma la impresión de que las innovaciones pasan por la jerarquía urbana como bolitas que se deslizan por un tubo<sup>64</sup>. Sin embargo, el proceso de difusión no siempre es tan definido. Para encuadrar en su nuevo medio, toda innovación exige cierto grado de organización y modificación. Si esto es efectivo, también es importante preguntar cómo varía a través del tiempo esta capacidad de absorber y utilizar ideas nuevas. Parece razonable suponer que los contactos ordinarios que llevan envueltas las estructuras orgánicas pueden poner en movimiento un proceso de aprendizaje que entraña la difusión gradual de valores y destrezas orgánicas, y que las zonas que, probablemente, obtengan mayores beneficios serán aquellas que tienen contactos más fuertes.

Esta tendencia también aumentará por la difusión de los servicios educativos y de otra naturaleza que, por su índole misma, seguramente tendrán efectos a largo plazo. El medio social cambiante del beneficiario es, por lo tanto, un factor importante del proceso de difusión. A medida que aumenta el poder negociador de los grupos locales y a medida que se toman más decisiones en el plano regional, esto a su vez puede traducirse en modificaciones de la estructura espacial que den lugar a una distribución de los asentamientos de acuerdo con la regla rango-tamaño.

<sup>63</sup> M. I. Logan, "The Spatial System and Planning Strategies in Developing Countries", *Geographical Review*, abril de 1972.

<sup>64</sup> Así, Riddell afirma que "las modalidades de cambio se mueven como ondas a través del mapa y caen en cascada por la jerarquía urbana a medida que pasan a través del embudo del sistema de transporte" (*op. cit.* 1970, pág. 133 y siguientes).

En síntesis, cuando se descentraliza la toma de decisiones en el gobierno o en las principales actividades comerciales, las decisiones tomadas dentro de la región tenderán a tener un efecto espacial distinto del de las estructuras centralizadas, aunque el proceso de toma de decisiones siga siendo el mismo. Como la persona que se encuentra en el terreno puede tomar más decisiones, es probable que la toma de decisiones en las actividades interregionales tenga mayor conciencia de la potencialidad local y responda me-

yor a las necesidades locales. La expansión de los mercados regionales permitirá que los demás grupos actúen en mayor escala y alcancen un grado de especialización más allá. Sin embargo, las decisiones de localización siempre tenderán a orientarse por las estructuras existentes; la capacidad de los grupos locales de influir en quienes las toman y que se encuentran en el terreno, probablemente producirá un sistema espacial más diversificado y más integrado, pero al hacerlo simplemente fortalecerá la estructura existente.