

# CRECIMIENTO Y CONCENTRACION ESPACIAL EN AMERICA LATINA: ALGUNAS CONSECUENCIAS \*

CARLOS ANTONIO DE MATTOS

## I. LA CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA EN EL PROCESO GENERAL DE CONCENTRACIÓN

### *Crecimiento y concentración*

Diversos análisis realizados sobre la situación que se ha derivado del modelo de crecimiento predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos han permitido comprobar que uno de sus aspectos más destacables es su marcada tendencia a la *concentración*<sup>1</sup>; además se ha podido observar que, en general, esta tendencia se ha acentuado a medida que han ido avanzando los procesos de industrialización y de urbanización.

Estas afirmaciones llevan a interrogarse acerca de cuáles son los rasgos que permitirían caracterizar estos fenómenos de concentración; a este respecto, una aproximación de carácter general, se puede encontrar en los análisis de Aníbal Pinto <sup>2</sup> sobre la *heterogeneidad estructural* en el desarrollo de los países latinoamericanos, cuando afirma:

"grandes segmentos de la población, de la estructura productiva y del espacio económico han quedado absoluta y sustancialmente marginados del avance registrado en el 'polo moderno'. En otras palabras, ha habido una *triple concentración de los frutos del progreso técnico*: al nivel social, al de los 'estratos' económicos y al regional".

Esta triple concentración de los frutos del progreso técnico de que habla Aníbal Pinto, define una situación general de concentración, que estaría conformada por la coexistencia en forma interrelacionada de por lo menos tres estructuras concentradas; estas estructuras podrían presentarse en la siguiente forma:

*Estructura económica concentrada*: determinada por el proceso de concentración del capital, que conduce a la configuración de una estructura productiva que se caracteriza por el creciente predominio de unidades de carácter monopólico u oligopólico. En el tipo de industrialización que actualmente se está expandiendo en los países latinoamericanos, las empresas multinacionales juegan un papel fundamental en la consolidación de esta estructura concentrada.

*Estructura social concentrada*: conformada como consecuencia de la continuidad de la tendencia a la apropiación mayoritaria del excedente por parte de los grupos sociales que ya tenían una mayor participación en la distribución de la riqueza; es así que el

---

\* Este trabajo es una versión ampliada de la exposición realizada por el autor en un Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por CELADE (Santiago de Chile, agosto de 1978).

Las opiniones expresadas son las del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) institución de la que el autor es funcionario.

1 Véase, por ejemplo, Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, México, número 125, enero-marzo de 1965.

2 Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente en América Latina", en *Inflación: raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

carácter regresivo de la distribución de ingreso ha persistido durante las últimas décadas y, aún en muchos casos, ha tendido a agravarse<sup>3</sup>.

*Estructura geográfica concentrada:* el proceso de acumulación de capital también ha mostrado una clara tendencia a la concentración territorial. Como resultado de ello, en cada país se ha ido consolidando una configuración espacial caracterizada por la aglomeración conjunta de actividades productivas —y, al mismo tiempo de la población— en un número reducido de grandes áreas urbanas y, en muchos casos, principalmente en una.

El análisis del proceso vivido por los países latinoamericanos durante las últimas décadas y de la situación emergente de ese proceso, muestra que estas tres estructuras concentradas se han generado y consolidado en forma simultánea e interdependiente; de tal forma, podría afirmarse que ellas constituyen los rasgos definitorios e inseparables de un proceso y una situación de concentración generalizada. En última instancia ello conduciría a postular que este proceso de concentración, que se desarrolla incidiendo simultáneamente en la configuración de las estructuras económicas, social y geográfica, es un fenómeno derivado de las condiciones generales del modelo de acumulación capitalista actualmente predominante en la economías periféricas.

Si se acepta este encuadramiento del problema será posible extraer algunas conclusiones de importancia para el estudio de ciertas cuestiones vinculadas con los procesos de concentración geográfica; en efecto,

tales conclusiones podrían constituir el punto de partida para el análisis de la posible evolución de estos procesos, así como también para la ubicación de la discusión de los problemas relativos al diseño de las estrategias y políticas que pudiesen ser necesarias para lograr modificaciones en la actual configuración espacial de los países latinoamericanos. En lo sustancial, podrían enunciarse las siguientes conclusiones:

- a) El problema de la concentración geográfica no puede ser considerado como un fenómeno susceptible de ser explicado o enfrentado en forma separada de los otros componentes o dimensiones del proceso general de concentración;
- b) No parece posible lograr una reducción significativa de la concentración territorial si las estrategias y políticas definidas con ese propósito no se proponen alterar las condiciones generales del modelo de acumulación vigente que, en definitiva, son las determinantes del origen y la persistencia de los procesos de concentración.

Estas conclusiones definen el marco conceptual que será utilizado en las páginas siguientes para el análisis de las características del proceso de concentración geográfica y para establecer algunas proposiciones para la discusión de sus consecuencias. Queda sobreentendido que el estudio de la concentración geográfica, en forma separada de los otros componentes del proceso general de concentración, solamente se justifica con propósitos analíticos.

#### *Las dimensiones de la concentración territorial*

La información disponible permite apreciar la forma en que el proceso de concentración territorial se ha cumplido en los diversos países latinoamericanos y formarse una idea sobre las dimensiones que ha alcanzado en cada uno de ellos. Las peculiaridades de cada país —extensión geográfica, condiciones morfológicas, nivel de industrialización, grado de urbanización, etc.— le han dado a este proceso diferente ritmo y ponderación; ello puede determinar que los problemas configurados por las consecuencias de la concentración territorial —que se ana-

<sup>3</sup> Esta situación parece estar verificándose en forma más nítida en aquellos países donde ha logrado una mayor expansión el modelo de industrialización correspondiente a las formas capitalistas más avanzadas. Este sería el caso, por ejemplo, de Brasil, Colombia y México, países para los que diversos estudios indican que --al mismo tiempo que se ha verificado una alta tasa de crecimiento de la economía y de expansión industrial-- se ha podido comprobar una acentuación en la desigualdad de la distribución personal del ingreso. A este respecto, véase por ejemplo: IPEA, *Uma nova opção para a economia*, Río de Janeiro, Ed. IPEA (Relatoria N° 19), 1978; Francois Bourguignon, "Pobreza y dualismo en el sector urbano de las economías en desarrollo: el caso de Colombia", *Desarrollo y sociedad*, Bogotá, número 1, enero 1979; Ifigenia M. de Navarrete, "Distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", *El perfil de México* en 1980, México, siglo XXI Editores, 1970 y Alejandro Foxley (Ed.), *Distribución del ingreso*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

lizarán más adelante- tengan diversa magnitud y significación en cada caso.

Como ya se ha señalado, en lo esencial, el fenómeno que aquí se desea analizar queda configurado por la concentración en torno a un determinado núcleo territorial de un elevado porcentaje del capital acumulado en cada país; sin embargo, ante la carencia de información sobre la distribución territorial de los *stocks* de capital, será necesario analizar las dimensiones y las tendencias de la concentración geográfica mediante algunos indicadores indirectos, como es el caso de la población y de las actividades productivas y, en particular, de las del sector industrial,

El análisis de las cifras correspondientes a la concentración demográfica permiten una primera aproximación al fenómeno. Ellas muestran que se ha producido un aumento generalizado de la ponderación demográfica relativa de las aglomeraciones principales latinoamericanas; esto es, el porcentaje de la población total nacional que reside en las ciudades principales ha aumentado en todos los casos durante las últimas décadas (ver cuadro 1), aun cuando en algunos países sea posible observar que se ha hecho más lento el ritmo de crecimiento de los índices de concentración demográfica en los últimos años.

CUADRO 1

PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL LOCALIZADA EN LAS MAYORES AREAS Y AGLOMERACIONES PRINCIPALES DE AMERICA LATINA

País	Área metropolitana o unidad territorial	Población total alrededor 1970 (en miles)	Porcentaje de la población total alrededor			Proyección año 2000
			1950	1960	1970	
México	Dist. Federal más	10.657	17.2	19.4	22.0	28.6
	Estado de México					
	Ciudad de México	8.605	13.3	15.9	17.8	24.5
Brasil	Estado San Pablo	17.776	17.6	18.3	19.1	20.7
	Ciudad San Pablo	7.838	4.5	5.6	8.4	12.2
	Rio de Janeiro	6.847	5.7	6.5	7.4	8.7
Argentina	Gran Buenos Aires	8.353	29.7	33.7	35.3	41.9
Perú	Lima - Callao	3.318	—	18.0	24.5	35.4
Chile	Santiago	2.850	32.8	25.9	32.3	43.4
Colombia	Bogotá	2.551	6.2	9.7	12.3	18.4
Venezuela	Caracas	2.572	13.7	17.3	20.1	26.3

Fuente: Robert W. Fox, op. cit., para todos los casos excepto Colombia. Para Colombia, CELADE - Boletín demográfico, Santiago de Chile, año X, número 19, enero, 1977.

Los índices de primacía urbana refuerzan esta conclusión; a este respecto, Fernando Gatica, en un estudio sobre la urbanización en América Latina, al analizar diversos índices de primacía señala que "...la urbanización latinoamericana va acompañada de los índices de primacía urbana más altos del mundo, acusando, además, tendencias crecientes durante las últimas décadas, cualquiera

sea el índice que se utilice para dimensionar el fenómeno"<sup>4</sup>.

Aun cuando los datos sobre población muestran claramente las tendencias de este proceso, algunos indicadores relacionados en

4 Fernando Gatica, *La urbanización en América Latina: 1950-1970; patrones y áreas críticas*, Santiago, CELADE, 1970, pág. 30.

forma más directa con la concentración geográfica del capital documentan de manera aún más elocuente las dimensiones que está alcanzando este fenómeno. Tal es el caso, por ejemplo, de la información disponible sobre la ubicación de las actividades industriales; el análisis de esta información permite comprobar que durante las últimas décadas la industria ha tendido a localizarse mayoritariamente en los centros principales, en todos los países latinoamericanos.

El análisis del producto industrial generado por distintas unidades territoriales subnacionales, que es uno de los indicadores para el que se dispone de información en varios países latinoamericanos (ver cuadro 2), pone en evidencia muy claramente esta tendencia. Otros indicadores, como número de trabajadores ocupados en la industria o número de establecimientos industriales por localización geográfica, también documentan la misma conclusión.

CUADRO 2

PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO INDUSTRIAL GENERADO POR LA  
CONCENTRACION PRINCIPAL EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

<i>País</i>	<i>Unidad territorial</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
Argentina	Capital Federal más Prov. de B. Aires	1953	73 %	1965	72.7 %		
Brasil	San Pablo	1955	51.1 %	1969	55.9 %		
Colombia	Cundinamarca			1964	29.0 %		
Chile	Santiago			1960	49.3 %	1970	54.6 %
Ecuador	Cuayna			1965	38.4 %		
México	Distrito Federal más Estado de México			1960	36 %	1970	47.8 %
Panamá	Panamá			1960	68 %	1970	71.9 %
Perú	Lima - Callao			1965	55.9 %		
Uruguay	Montevideo			1961	71.8 %		

fuente: CEPAL. Experiencias sobre cálculos del producto bruto interno regional (E/CEPAL/1012), octubre, 1973.

Comparando las magnitudes expresadas respectivamente por los indicadores demográficos y los de la producción industrial, es posible comprobar que estos últimos muestran en forma mucho más acentuada las dimensiones y las tendencias del proceso de concentración geográfica; y ello es particularmente importante si se tiene en cuenta el significado de estas cifras, en cuanto ellas guardan una relación directa con los procesos económicos de cada país.

En el caso de Brasil, por ejemplo, se puede observar que los indicadores demográficos no sugieren un proceso de concentración territorial excesivamente acentuado; sin embargo, cuando se analiza este fenómeno a

través de algún indicador correspondiente a las actividades económicas, la tendencia a la concentración se configura en forma mucho más clara. Es así que, en este país de dimensión continental, una parte muy reducida de su territorio —la que se articula en torno a la ciudad de San Pablo—, que ya generaba en 1947 el 44 por ciento de la producción industrial brasileña, llega al 56 por ciento en 1969.

Otro país de gran extensión territorial, México, también muestra un cuadro similar; en un trabajo reciente Unikel y de la Peña señalaban que entre 1960 y 1975 "alrededor de la mitad de la producción nacional de la industria, el comercio y de los servicios se

genera en dos entidades contiguas del país y, de hecho, en la zona metropolitana de la "ciudad de México"<sup>5</sup>.

Debe destacarse que esta tendencia a la concentración territorial se verifica también en los países de menor dimensión geográfica y con menor nivel de industrialización; tal es el caso, por ejemplo, de Guatemala, país para el cual cifras recientes indican que ... en 1976, ... en todo el territorio de Guatemala había 2.107 establecimientos industriales, de los cuales el 67 por ciento, es decir, 1.421, se encontraban en el departamento de Guatemala"<sup>6</sup>.

Además, la información disponible indica que la fase más reciente de la industrialización vía internacionalización del capital tampoco ha modificado, hasta ahora, esta tendencia a la concentración territorial, como algunos autores habían supuesto que iba a ocurrir; es así, que considerando el caso de Brasil —que quizás sea el más representativo en materia de industrialización avanzada en América Latina— se puede observar que las grandes empresas multinacionales también han tendido a localizarse mayoritariamente en los focos preexistentes de concentración. En efecto, si se analiza, por ejemplo, la ubicación de las 50 mayores empresas privadas multinacionales, establecidas en este país, se puede observar que para 1976, 38 de ellas, o sea el 76 por ciento, se habían localizado en San Pablo, 10 en Río de Janeiro y las 2 restantes en Belo Horizonte<sup>7</sup>; en definitiva, la totalidad se estableció en áreas metropolitanas de la región sudeste de Brasil y el 96 por ciento en las dos aglomeraciones principales de ese país.

En síntesis: los elementos de juicio disponibles indican que en su fase actual todos los países latinoamericanos muestran una clara tendencia a la concentración de su población y de sus actividades en un número reducido de centros de aglomeración y que, hasta ahora, no ha sido posible percibir síntomas importantes de reversión de dicha tendencia.

### *La evolución previsible de la concentración geográfica*

Si éste es el panorama actual, correspondería ahora interrogarse acerca de cuáles pueden ser las perspectivas de evolución de los procesos de concentración en los países latinoamericanos para las próximas décadas. Para poder realizar alguna previsión sobre la evolución de la situación precedentemente caracterizada es necesario apoyarse en alguna hipótesis sobre el origen y los mecanismos de estos procesos.

A este respecto, el conocimiento teórico disponible permite plantear una aproximación de carácter general en relación al proceso de concentración en su conjunto, según la cual el origen y fundamento de estos procesos radica en las modalidades concretas que ha asumido el proceso de acumulación en los países capitalistas periféricos; allí la acción de unidades de carácter dominante, favorecida por el libre juego de las fuerzas del mercado, le permite apropiarse de una mayor proporción del excedente, determinando procesos concentrados de acumulación en torno a ellas. Esto implica afirmar que el desequilibrio es un rango inherente a la propia dinámica del modelo de acumulación actualmente predominante en los países latinoamericanos.

En el contexto de esta proposición general se pueden ubicar, como casos particulares, las contribuciones que se han referido específicamente al problema de la concentración geográfica; las más destacadas de dichas contribuciones —hasta cierto punto complementarias— han ido conformando una secuencia teórica que ha significado un importante avance en la comprensión de la naturaleza de los factores determinantes de la desigualdad existente en el ritmo de crecimiento de las diversas regiones de un contexto nacional y en la distribución espacial de los frutos del proceso de crecimiento<sup>8</sup>. A este respecto deben destacarse, entre otros, los aportes de Perroux, Hirschman, Myrdal y Friedmann, así como también los planteos teóricos y los resultados de las investigacio-

<sup>5</sup> Luis Unikel y R. de la Peña, "Consideraciones sobre la concentración económica en México", Asentamientos humanos, México, 1978.

<sup>6</sup> "Núcleos industriales en los departamentos", *Nuevo Diario*, Guatemala, 31 de marzo de 1979.

<sup>7</sup> Exame, *Melhores e maiores*, San Pablo, setiembre 1977.

<sup>8</sup> Véase Jos Hilhorst, "La teoría del desarrollo regional: un intento de síntesis", en ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1976.

nes llevadas a cabo por numerosos autores latinoamericanos que se han dedicado al estudio de los denominados fenómenos de colonialismo interno y de la dinámica de los procesos de concentración. En el contexto de la proposición general, precedentemente enunciada, parece conveniente anotar algunos aspectos de estos aportes que subrayan facetas de las tendencias a la concentración territorial en el proceso de crecimiento desigual.

Ante todo parece importante destacar que Perroux<sup>9</sup>, al analizar la incidencia de la gran industria moderna en el proceso de crecimiento, amén de subrayar que el desequilibrio es un rasgo inherente a las economías capitalistas industrializadas, analizó la interdependencia que existe entre la concentración económica y la concentración geográfica, mostrando cómo ambos fenómenos se retroalimentan y refuerzan. Myrdal<sup>10</sup>, por su parte, se propuso demostrar que, a partir de una situación de desigualdad inicial, la acción de un conjunto de factores económicos y no económicos tiende a consolidar esa situación en un proceso acumulativo de causación circular. Al desarrollar su argumentación destacó que "normalmente el juego de las fuerzas de mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir la desigualdad entre las regiones"; consecuentemente, la población y las diversas actividades tenderían a concentrarse en ciertas regiones con ventajas iniciales, reforzando esta situación de período en período. Con algunas diferencias en sus respectivos desarrollos teóricos, Hirschman y Friedmann, entre otros, apuntan en la misma dirección.

Por otra parte, los diversos estudios sobre los fenómenos del colonialismo interno en los países latinoamericanos, han coincidido en destacar la importancia que —especialmente en la etapa de formación de los núcleos de concentración territorial— tuvo la acción de unidades de carácter dominante en el proceso interregional de apropiación del excedente en beneficio de la consolidación y expansión de los centros y regiones en que tales unidades se encontraban locali-

zadas. La idea de causación circular acumulativa también está presente en estos planteos<sup>11</sup>.

Como ya se ha señalado, la evidencia empírica disponible sobre el comportamiento de los sistemas nacionales latinoamericanos tiende a sustentar esta hipótesis de persistencia del proceso de concentración territorial en las economías periféricas. Por otra parte, el análisis de esa información también contribuye a respaldar el aserto de que cuanto menor sea la interferencia al libre juego de las fuerzas del mercado, más estable es la tendencia a la concentración.

A este respecto, es importante señalar que los resultados de algunas recientes experiencias de política económica de inspiración señaladamente liberal han agregado una significativa contribución probatoria a la proposición precedente. En cierta forma, estas experiencias han configurado verdaderos laboratorios de ensayo en tal sentido<sup>12</sup>.

Por lo tanto, la hipótesis planteada sugiere que, en tanto persista el modelo de acumulación actualmente predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos, el proceso de concentración —y en particular, el proceso de concentración geográfica— habrá de persistir.

Las previsiones y proyecciones que se han realizado con el fundamento de los postulados teóricos y de la evidencia empírica mencionados muestran un proceso de aglomeración demográfica creciente que conduciría a la formación de ciudades de una dimensión desconocida hasta ahora; es así que se prevé, por ejemplo, que en el año 2000, Ciudad de México llegaría a tener más de 31 millones de habitantes (24.5 por ciento del total nacional), San Pablo más de 24 millones (12.2 por ciento), Buenos Aires más de 14 millones (41.9 por ciento), Lima más de 9 millones (35.4 por ciento), Santiago más de 6 millones (43.4 por ciento), etc.<sup>13</sup>.

11 Véase una excelente recapitulación de los diferentes estudios sobre colonialismo interno en el capítulo "Las relaciones Internas", del libro de Aldo Solari et al., *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1976.

12 Véase, por ejemplo, IPEA, *op. cit*

13 Robert W. FOX, *Tendencias del crecimiento de la población urbana en América Latina*, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1975.

9 Véase principalmente, Francois Perroux, *La economía del Siglo XX*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964.

10 Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

Estas ciudades, que además están destinadas a seguir concentrando una proporción creciente de las diversas actividades productivas de los respectivos países, plantean problemas de funcionamiento extraordinariamente complejos, que no han tenido hasta ahora respuestas satisfactorias, en términos de teoría urbanística. Las más avanzadas propuestas del urbanismo contemporáneo están concebidas fundamentalmente para ciudades de una dimensión sustantivamente menor de aquella que seguramente tendrán muchas ciudades latinoamericanas hacia fines de siglo y, además, han sido elaboradas considerando el caso de países donde la posibilidad de financiar las inversiones urbanas requeridas son mucho mayores que las que prevalecen en los países periféricos.

## II. PROPOSICIONES PARA UNA DISCUSIÓN SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA CONCENTRACIÓN TERRITORIAL

Teniendo en cuenta las dimensiones que actualmente tiene el problema de la concentración territorial en los países latinoamericanos, así como también las que se prevé que llegará a tener durante las próximas décadas, el análisis de sus posibles consecuencias resulta de la mayor importancia para poder evaluar las ventajas y desventajas de este fenómeno; las conclusiones que surjan al respecto tendrán una importancia fundamental para la discusión y definición de las opciones estratégicas y de las políticas alternativas en lo que se refiere a asignación espacial de recursos. Aun cuando este tema ha sido objeto de numerosos estudios y de prolongadas controversias, todavía no ha sido posible arribar a conclusiones de consenso, subsistiendo muchas discrepancias sobre las ventajas y desventajas de la concentración territorial desde el punto de vista de cada país en su conjunto <sup>14</sup>.

Con el propósito de contribuir a la discusión del tema parece conveniente agrupar las principales consecuencias de la concentración geográfica en un reducido grupo de

problemas, realizando algunas proposiciones en torno a cada uno de ellos; estas proposiciones podrían considerarse como hipótesis de trabajo para futuras investigaciones sobre las diversas consecuencias de la concentración territorial.

### *El problema de la utilización de los recursos financieros disponibles*

Los fenómenos de concentración geográfica se traducen en la formación de aglomeraciones urbanas de una dimensión tal que sobrepasados ciertos límites, y en tanto continúan su expansión en forma ilimitada, requieren de la asignación de una proporción cada vez mayor de los recursos disponibles en cada país, con la finalidad de poder mantener sus condiciones de funcionamiento en la forma más satisfactoria posible.

Es así que estas grandes metrópolis absorben permanentemente recursos, en primer lugar para financiar las inversiones necesarias para preservar hasta donde ello es posible la eficiencia del sistema; ello implica, básicamente, el suministro de condiciones habitacionales y de servicios a la población y a las actividades que se van incorporando a medida que el sistema se expande (inversiones en vivienda, transportes, alcantarillado y evacuación de residuos, sanidad ambiental, electricidad, teléfonos, etc.). En segundo lugar, estos centros también requieren un volumen creciente de recursos para cubrir los gastos corrientes de operación de un sistema cada día mayor, que para su funcionamiento necesita de un aparato burocrático-administrativo cada vez más diversificado y complejo.

En relación a este problema, el ex Prefecto de San Pablo, Figueiredo Ferraz <sup>15</sup>, refiriéndose al caso concreto de los problemas que afectan a esta ciudad, plantea en un libro reciente: "Sobrevino así la mayor de las paradojas: este gran centro industrial, el dinamismo de la economía brasileña, ya está hoy envuelto en deseconomías de escalas tan brutales, y sobrecargado por costos sociales de tal forma elevados, que gran parte de su

<sup>14</sup> Véase una excelente revisión de esta discusión en Alan Gilbert, "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. IX, núm. 35, septiembre de 1975.

<sup>15</sup> J. C. de Figueiredo Ferraz, *Sao Paulo e seu futuro*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administracao Municipal, 1976, pág. 11.

producción debería ser forzosamente revertida y consumida en su autosustentación, para mantenerlo en movimiento sin ruptura en su funcionamiento". Y agrega: "Aún así sería en vano. La provisión de infraestructura que, de modo continuo, pueda acompañar el crecimiento poblacional de la ciudad, es absolutamente imposible, utópico..."

Estas consideraciones resultan válidas no sólo para el caso de San Pablo, sino también para el de todas las grandes aglomeraciones latinoamericanas; estudios realizados para varias de las mayores áreas metropolitanas han puesto en evidencia que, no obstante el cuantioso volumen de recursos que se les ha asignado, la mayor parte de los principales problemas urbanos subsisten y tienden a agravarse. Es así que, por ejemplo, los servicios existentes se encuentran cada día más saturados, los sistemas y medios de transporte están cada vez más congestionados y una proporción muy importante de la población urbana carece de viviendas adecuadas y de servicios urbanos imprescindibles, tales como agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc.

Todo ello indica que en tanto continúe el proceso de expansión de las grandes concentraciones, también continuará la tendencia a utilizar una elevada proporción de los recursos disponibles con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del creciente volumen de población allí localizada y, en particular, de absorber las desventajas de aglomeración que la propia expansión de la concentración va generando. Por consiguiente —habida cuenta de la escasez de recursos financieros que padecen las economías periféricas—, dicha tendencia implica de hecho limitar la posibilidad de destinar montos realmente significativos de recursos a las regiones de menor desarrollo, con lo cual éstas se ven imposibilitadas de elevar su ritmo de acumulación de capital en la forma requerida para poder lograr incrementar sus tasas de crecimiento <sup>16</sup>.

16 En un estudio realizado hace unas años, por la Revista *Realidade* (San Pablo, mayo 1972), sobre las ciudades brasileñas, se estableció una ilustrativa comparación entre la asignación prevista de recursos para una obra de carácter nacional (2.775 km de carreteras transamazónicas, cuyo valor era en 1970 de 300 millones de cruzeiros 1 trans.) y la que se calculaba para algunas obras de infraestructura urbana previstas para las dos principales áreas metropolitanas de Brasil, y se llegó, entre otros, a los siguientes resultados:

Esta situación ha llevado a preconizar la necesidad de plantear caminos alternativos en cuanto a la asignación territorial de los recursos financieros disponibles, en el entendido de que la forma como ello se ha venido haciendo no constituye la solución más eficiente desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto <sup>17</sup>. En este contexto, se ha sostenido que la asignación de una mayor proporción de recursos a las regiones de la periferia se traduciría —en una perspectiva de mediano y largo plazo— en resultados más satisfactorios, tanto desde el punto de vista económico como social. En apoyo de esta proposición se ha planteado que desde el momento en que se comienzan a generar desventajas de aglomeración en las grandes concentraciones, la asignación de recursos en ellas no resulta la más eficiente, puesto que allí los costos de urbanización resultan proporcionalmente más elevados que los que alcanzan en los centros de menor dimensión para generar una misma cantidad de servicios <sup>18</sup>.

Este aspecto continúa siendo objeto de discusión y quizá deba reconocerse que no hay argumentos lo suficientemente categóricos como para aceptar o rechazar en forma definitiva la proposición precedentemente mencionada. Sin embargo, sobre lo que no hay lugar a dudas es que mientras se continúe asignando la mayor proporción del financiamiento disponible a las grandes aglomeraciones, las perspectivas de crecimiento de los subsistemas periféricos seguirán siendo muy limitadas.

— Vía dos inmigrantes (une San Pablo y Santos)	4,7 trans.
— 282 km vías expresas en San Pablo (capital)	20,6 trans.
— Metro de San Pablo (San Pablo)	10 trans.
— Metro de Río (Ipanema-Tijuca, 20 km)	8 trans.
— Aeropuerto Internacional de Galeao (Río)	5,5 trans.

Aun cuando este ejemplo puede ser considerado como un argumento efectista, no por ello deja de constituir una elocuente ilustración de la forma en que las grandes concentraciones absorben la parte más importante del financiamiento disponible.

17 Véase, por ejemplo, D.C. Lamben y J. M. Martín, *América Latina: economías y sociedades*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976. pág. 212 y ss.

18 Sobre el problema de los costos de urbanización en ciudades de diferente tamaño, véase Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomía da urbanizacao brasileira", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Río de Janeiro, vol. 3, num. 3, octubre de 1973, y Pascal Bye, "Crecimiento urbano, costos de urbanización e imputación de costos", *Revista Administración y Desarrollo*, Bogotá, núm. 16, 1976.

### *El problema del desequilibrio en el mercado de trabajo*

La persistencia —y en muchos casos la acentuación— de las migraciones internas hacia los núcleos principales de concentración urbana de cada país, han determinado en ellos un constante y significativo aumento de la fuerza de trabajo. Este hecho —unido a la circunstancia de que la industria en su modalidad y organización actual tiende a ir reduciendo el ritmo de crecimiento de su demanda de trabajo— ha conducido a un continuo agravamiento de los problemas de empleo en las grandes aglomeraciones.

Estos problemas de empleo se caracterizan por diversas formas de subutilización de la fuerza de trabajo, que implica tanto la persistencia de altas tasas de desempleo abierto como, principalmente, la expansión del subempleo. Según algunos estudios<sup>19</sup>, el subempleo tiene su expresión más importante en el denominado sector informal, que sería el mecanismo principal a través del cual básicamente logran subsistir los contingentes migratorios que se incorporan a las áreas urbanas y no encuentran ocupación en el mercado laboral organizado. Dado que dicho sector informal en general se caracteriza por niveles bajos de productividad, a la mayor parte de quienes trabajan en él no les resulta posible obtener los ingresos suficientes para cubrir cierto nivel de consumo mínimo<sup>20</sup>; ello implica, en definitiva, que un alto porcentaje de la población de las grandes metrópolis se encuentra condenado a subsistir en indeseables condiciones de pobreza o de indigencia.

Este cuadro indica que se está produciendo una acentuación de las desigualdades en el interior de las grandes ciudades latinoamericanas. En tal sentido, en un informe reciente sobre la ciudad de San Pablo, se hace la siguiente afirmación, que puede ser generalizada a la mayor parte de las aglomeraciones de nuestros países: "Desde el punto de vista

individual, las oportunidades abiertas por el desarrollo de la ciudad pueden transformarse, en ciertos casos, en mejoría de las condiciones de vida. Pero, desde el punto de vista colectivo, el desarrollo económico de San Pablo viene significando una perpetuación de las desigualdades existentes"<sup>21</sup>.

De tal manera, los problemas estructurales del mercado de trabajo de las principales concentraciones han venido determinando una creciente subutilización de la fuerza de trabajo y, consecuentemente, una persistente acentuación de las desigualdades sociales y de la pobreza en el interior de estos centros; esta situación, en última instancia, está afectando negativamente la organización de la vida social de la aglomeración en su conjunto. Por su alcance y magnitud, este problema ha dejado de ser considerado como exclusivo de la aglomeración para pasar a ser encarado como un problema nacional; y esta consideración está incidiendo fuertemente en la orientación de la distribución territorial del financiamiento existente en el ámbito del proceso nacional de decisiones.

En síntesis, los elementos de juicio disponibles permiten plantear que la concentración territorial de la población, asociada al peculiar estilo de desarrollo que caracteriza al proceso productivo de las economías capitalistas periféricas, conduce a la existencia de una amplia y persistente subutilización de la fuerza de trabajo en las grandes aglomeraciones, lo cual se está traduciendo en la acentuación de las desigualdades sociales en su interior.

### *El problema de las disparidades regionales*

En el marco del planteo esquematizado precedentemente, el problema de las disparidades regionales debe ser considerado como un epifenómeno de la concentración geográfica. En efecto, como consecuencia de la dinámica del propio proceso de concentración, las regiones de menor desarrollo no pueden incrementar en la forma que les es necesario el ritmo de su proceso de acumulación de capital, desde que no tienen condiciones

19 Véase PREALC, "La política de empleo en América Latina: lecciones de la experiencia de PREALC", El Trimestre Económico, México, volumen 41, núm. 164, octubre-diciembre de 1974.

20 Paulo R. Souza y Víctor Tokman, "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", El Trimestre Económico, México, volumen 41, núm. 177, enero-marzo 1978.

21 Cândido Procopio Ferreira de Camargo et al., Sao Paulo 1975: Crecimiento e pobreza, San Pablo, Ed. Loyola, 1976, pág. 95.

para retener el excedente que generan, ni para captar recursos de los centros de mayor acumulación y productividad.

Las modalidades de este proceso, en una descripción simplificada en la que sólo se mencionan sus elementos fundamentales, podrían presentarse como sigue: en un ámbito nacional la mayor parte de los recursos financieros disponibles tienden a orientarse hacia las regiones que en función del mayor desarrollo alcanzado por sus fuerzas productivas, ofrecen la perspectiva de mayores beneficios en relación con los que es posible esperar en las otras regiones del país. De tal modo, en el contexto de una economía en que rige el libre juego de las fuerzas del mercado, las inversiones del sector privado se orientan hacia aquellas localizaciones donde es posible prever, en una perspectiva de largo plazo, la posibilidad de una rentabilidad mayor. En este cálculo económico, incide el hecho de que los efectos negativos y los costos derivados de las diseconomías de aglomeración no se trasladan exclusivamente a las empresas, sino a la economía en su conjunto. Como señala Singer: "La tendencia a la superconcentración resulta del libre funcionamiento de los mecanismos de mercado, que protege las microdecisiones de localización de sus consecuencias macroeconómicas"<sup>22</sup>.

Por otra parte, el sector público presionado, directa o indirectamente por la presencia en los centros principales de la parte más importante y más dinámica de la estructura productiva del país, tiende a respaldar y a sustentar la acción de las unidades respectivas por medio de una creciente inversión en infraestructura en dichos centros. Esta inversión en infraestructura es hecha con la finalidad de reforzar las economías externas de aglomeración o —a partir de cierto umbral crítico de concentración— de absorber las diseconomías que el crecimiento de la aglomeración va incrementando.

En este juego debe agregarse el hecho de que las regiones caracterizadas por un menor desarrollo de sus fuerzas productivas pierden buena parte del excedente que ge-

neran, en función de un cálculo de rentabilidades territoriales alternativas que, en definitiva, les es desfavorable. Otros mecanismos, como el intercambio comercial regido por una relación de precios desfavorable, también actúa en detrimento de las regiones menos desarrolladas. Todo ello opera reforzando el proceso de concentración y acentuando las disparidades interregionales.

En síntesis, los mecanismos que determinan la continuidad de los procesos de concentración geográfica impiden que se generen en las regiones de menor desarrollo las condiciones para que ellas puedan incrementar en forma significativa su ritmo de acumulación de capital y crecer a tasas más elevadas. Por consiguiente, en el ámbito de situaciones caracterizadas por una persistente escasez de financiamiento para el desarrollo, todo objetivo de atenuación de las disparidades regionales debería estar asociado a políticas de reducción de los procesos de concentración territorial.

Sin embargo, cabe acotar que un aumento del ritmo de crecimiento de una región de la periferia, que se traduzca efectivamente en una atenuación de las disparidades interregionales, no implica necesariamente una reducción de las disparidades intraregionales sino que, bien por el contrario, puede llevar a un aumento de las mismas. Como señalan Gilbert y Goodman, "la disminución relativa de las diferencias de ingreso a nivel nacional, lograda con medidas orientadas hacia la eficiencia o maximizadoras del producto, pueden verse acompañadas, a nivel regional, por una concentración creciente del ingreso personal"<sup>23</sup>.

Algunas investigaciones sobre este aspecto han mostrado que toda vez que el crecimiento de una región de menor desarrollo se ha logrado mediante la reproducción en ella del modelo de acumulación imperante en las regiones centrales, el resultado obtenido ha sido que los grupos de ingresos altos y medios han logrado captar una mayor proporción del incremento del ingreso regional, con lo cual se ha agravado la desigualdad

<sup>22</sup> Paul Singer, *Economía política de urbanización*, San Pablo, Editora Brasiliense, 1973, pág. 75.

<sup>23</sup> Véase Alan G. Gilbert y David E. Goodman, "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", *Revista EURE* Santiago de Chile, vol. 5, núm. 13, junio 1978.

en el interior de la región supuestamente favorecida<sup>24</sup>.

### *El problema del deterioro del medio ambiente*

Es un hecho reconocido que el deterioro del medio ambiente es un problema que afecta a todas las grandes concentraciones urbanas del mundo; a este respecto, en 1971, un grupo de expertos expresaba su preocupación en tal sentido, al manifestar: "Ilega un momento en que se alcanza el límite de la capacidad de cualquier ciudad que se vea sometida a un rápido crecimiento demográfico y las economías de escala son sustituidas por deseconomías que son consecuencia de infraestructuras inadecuadas. Las enfermedades endémicas, la escasez de agua potable, la falta de tratamiento de aguas servidas, la congestión y el deterioro de las viviendas son manifestaciones de tensión ambiental. Las zonas urbanas más desarrolladas confrontan problemas de contaminación química del aire y del agua y serios peligros de desorganización social"<sup>25</sup>.

Las grandes ciudades latinoamericanas se ubican en este panorama, como ejemplos de situaciones graves en materia de deterioro ambiental urbano. Y ello es así, por cuanto el proceso de concentración de la población y de las actividades —asociado a las modalidades inherentes al estilo de desarrollo predominante— se ha cumplido en ellas en forma extraordinariamente rápida y, consecuentemente, con una gran desorganización.

Además de los problemas de agudas desigualdades internas y de extendida pobreza ya aludidos anteriormente, la situación de deterioro ambiental de estas aglomeraciones está caracterizada por los típicos problemas de contaminación biológica y química, de perturbación del medio físico y de desorganización social. Y esta situación de deterioro ambiental concentrado se manifiesta no sólo

por sus efectos sobre la aglomeración en sí misma, sino también sobre partes importantes de su área de influencia hacia las que aquéllos se trasladan.

La propia rapidez con que se fue configurando esta situación, así como también cierto desconocimiento sobre el alcance de sus consecuencias, impidió que los diferentes efectos pudiesen ser enfrentados con cierta anticipación o tan pronto como iban siendo percibidos. Como consecuencia de ello, actualmente se está haciendo necesario definir acciones que permitan la erradicación o atenuación de los problemas ambientales acumulados; pero ocurre que ello requiere de inversiones que implican la asignación de montos de recursos financieros de una magnitud de la que la mayor parte de nuestros países no dispone ni se prevé que pueda disponer en el futuro cercano. Pero aun con esta restricción, es indudable que durante los próximos años muchos de los países latinoamericanos se verán obligados a realizar un creciente esfuerzo para hacer frente a los problemas ambientales. Y ello será así, por lo menos por dos razones principales: en primer lugar, porque estas grandes concentraciones constituyen los centros dinámicos del proceso económico nacional y los decisores necesariamente van a considerar imprescindible preservar su funcionamiento en la forma mas satisfactoria posible; y en segundo lugar, por cuanto allí reside un porcentaje muy alto de la población nacional, entre la que se cuentan buena parte de los sectores políticamente más influyentes, que sin duda presionarán para mejorar las condiciones ambientales del medio en que residen.

En consecuencia, el problema del deterioro ambiental de las grandes aglomeraciones constituye, y seguirá constituyendo, un motivo adicional para obligar a destinar a estos centros un porcentaje creciente de los escasos recursos financieros de cada país; y ello será una causa más para que las regiones de la periferia sólo puedan disponer de un remanente cada vez más limitado. Como se observará; estas consideraciones retrotraen el análisis al primer problema mencionado, o sea, al problema de la asignación territorial de los escasos recursos disponibles, reforzando la argumentación que allí se realizó.

24 Leonardo Guimaraes Neto, Urbanizacao e emprego urbano no Nordeste, Recife Universidade Federal de Pernambuco, (Texto para discusión N° 60), octubre 1977 y David Barkin, "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?", en D. Barkin (ed.). Los beneficiarios del desarrollo regional, México, Ed. Sep, Setentas, 1972.

25 El desarrollo y el medio ambiente. Informe al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (4 al 12 de junio de 1971, Founex, Suiza).

Quienes han venido discutiendo este problema también han planteado reiteradamente que una estructura caracterizada por un menor grado de concentración geográfica permitiría atenuar los problemas de deterioro ambiental y, al mismo tiempo, hacer un uso más eficiente de los recursos de cada país; consecuentemente, han sugerido la conveniencia de llevar a cabo estrategias de desconcentración territorial<sup>26</sup>.

### *El problema de la utilización de los recursos naturales*

Algunas investigaciones sobre los problemas del desarrollo en América Latina han señalado que las formas de ocupación del territorio, derivadas del modelo de acumulación predominante, han determinado un inadecuado aprovechamiento de una parte importante del acervo nacional de recursos naturales, dado que éstos —en razón de su desfavorable ubicación en relación a los centros dinámicos de los respectivos países— han permanecido al margen del proceso de expansión territorial de la estructura productiva.

Como ejemplo de ello se han mencionado especialmente los problemas que involucran a vastas superficies de tierra agrícola de gran potencialidad que, al carecer del necesario sistema de soporte y de adecuadas vinculaciones con los focos de concentración geográfica y, en consecuencia, al no tener posibilidades reales de acceso a los mercados han sido condenadas a permanecer al margen del proceso productivo nacional<sup>27</sup>.

A este respecto, Carlos Matus ha sostenido: "...lo artificial del desarrollo actual consiste en que América Latina dispone de inmensos recursos de agua, minerales, energía hidroeléctrica, suelos agrícolas y ganaderos, forestales, vías de transporte fluvial, etc., que no tienen adecuada utilización o si la tienen es muy escasa porque están 'mal ubicados'... Ante la diversidad, la calidad y cantidad de los recursos naturales registra-

dos hasta el presente en el interior de América Latina, que por lo demás son bastante poco conocidos, cabe preguntarse qué significa el concepto 'recursos mal utilizados'. El problema parece hartamente simple; esos recursos están mal localizados en función del modelo de desarrollo vertical, lo cual constituye a su vez un nuevo argumento para reflexionar acerca de la supuesta bondad de dicho modelo"<sup>28</sup>.

A partir de estas consideraciones se ha planteado que el modelo de crecimiento, que ha predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos, al tiempo que ha obstaculizado la incorporación y aprovechamiento de esos recursos, ha impedido la posibilidad de lograr una conveniente diversificación de la estructura productiva y una elevación del ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo, que habría sido posible con un mejor aprovechamiento de ellos.

### III. ALGUNOS INTERROGANTES FINALES

En las páginas precedentes se han expuesto algunos elementos de juicio que se consideraron de importancia para la discusión de los principales problemas configurados como consecuencia del proceso de concentración territorial. De las proposiciones formuladas en relación a tales problemas, se han derivado algunos interrogantes que apuntan a los aspectos centrales de la discusión y a algunas respuestas de carácter general a las mismas. Estas respuestas, o en su defecto las respuestas alternativas que se propongan, se transformarían en los condicionantes fundamentales para la definición del contenido y del alcance de las políticas que deberían aplicarse en el caso que se deseara modificar la actual configuración espacial de los países latinoamericanos. Los principales aspectos de esta discusión podrían sintetizarse en los tres siguientes puntos:

a) En primer lugar, se ubica el problema que se refiere a las interrelaciones que existirían entre los procesos de concentración económica, social y territorial. Este tema sugiere el siguiente interrogante: ¿hasta dónde

26 Véase Bárbara Ward y René Dubos, *Una sola tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, págs. 232 y ss.

27 Véase especialmente Estevam Strauss, *El espacio económico y el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, ILPES (mimeógrafo), 1968.

28 Carlos Matus et al., *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970.

es posible esperar resultados satisfactorios de la aplicación de políticas que enfrenten el proceso de concentración territorial con prescindencia de los fenómenos de concentración económica y social?

La siguiente respuesta a esta cuestión ha sido esbozada desde el comienzo de este trabajo: si se acepta que existe una indisoluble interrelación entre los procesos de concentración económica, social y territorial, será necesario aceptar que no es posible explicar o atacar el proceso de concentración territorial si no se considera al mismo tiempo la incidencia que en él tienen los otros dos componentes mencionados.

b) En segundo término, cabe considerar un problema que tiene relación a las supuestas ventajas de la concentración territorial, lo cual se podría concretar en el siguiente interrogante: ¿hasta qué punto una estructura territorialmente concentrada permite una utilización globalmente eficiente de los recursos disponibles?

A este respecto, en las páginas precedentes se ha insistido en subrayar algunos elementos de juicio que buscan fundamentar la afirmación de que la concentración territorial no permite una utilización eficiente de los recursos en el caso de países con restricciones en materia de financiamiento para el desarrollo, como es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos.

c) Finalmente, en el supuesto de que se hubiese dado respuesta afirmativa al primer

interrogante y de que existiese acuerdo sobre la conveniencia de una propuesta de desconcentración territorial, cabría plantear la siguiente pregunta: ¿cuál es la viabilidad política de una estrategia de desconcentración territorial en la situación actual de los países latinoamericanos?

En este caso, la proposición que se ha querido transmitir y subrayar es que —en el contexto del modelo de acumulación actualmente predominante— no es factible esperar resultados significativos en materia de reducción de la concentración territorial desde que ella es inherente a la dinámica de dicho modelo; en consecuencia la modificación del estilo de desarrollo imperante se ubica como una condición necesaria para poder lograr una atenuación drástica de estos procesos.

Como ya se ha dicho, respuestas de este tipo han originado una prolongada controversia que todavía prosigue; y ello es así por cuanto las respuestas que se han ido proponiendo responden más a las creencias y convicciones de sus autores que a razones incontrovertibles. El problema de toma de posición en base a condicionamientos ideológicos no ha podido ser eludido en esta materia y las respuestas que aquí se han sugerido no constituyen una excepción a ello. Sin embargo, hasta que sea posible plantear respuestas definitivas, si acaso ello es posible, algunas proposiciones de este tipo son necesarias para el avance de la discusión sobre el tema.