

AREAS METROPOLITANAS Y DESARROLLO NACIONAL *

GUILLERMO GEISSE G. **
JOSE LUIS CORAGGIO ***

LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN EL DESARROLLO.

Las áreas metropolitanas de América Latina son objeto de un dilema aún no resuelto en la planificación del desarrollo de los países respectivos. Por un lado, son consideradas obstáculos al desarrollo por absorber en su crecimiento recursos "del interior": al incurrir en elevados costos sociales de urbanización, y al ser el centro a través del cual ejercen los controles del sistema capitalista mundial sobre los subsistemas nacionales. Por otro lado, se las justifica como una forma de alcanzar niveles de eficiencia económica acorde con los que exhiben los países "desarrollados".

A nuestro juicio éste es un dilema basado en supuestos que perderán su validez en el futuro desarrollo de los países. El primer supuesto es que la concentración geográfica es atributo exclusivo de las economías de mercado capitalista y constituyen en sí un obstáculo para la socialización del excedente económico. El segundo es que el conflicto entre objetivos de eficiencia y equidad se traduce necesariamente en un conflicto entre regiones centrales y regiones periféricas de un mismo país.

Estos supuestos han dado lugar a una ideología de la planificación la cual paradójicamente es compartida en cuanto a su dimensión espacial regional por ideologías políticas antagónicas. La expresión de consenso es, descentralización regional, soportada a la vez por los postulados marxistas como por los criterios de prioridad en Asistencia Técnica de los Estados Unidos.

Sin embargo, los hechos demuestran que las fuerzas que mueven el desarrollo nacional oyeran

en sentido contrario a la descentralización dejando de manifiesto la subutilización de muchos esfuerzos de la planificación, desde las declaraciones de intenciones hasta importantes inversiones y gastos públicos.

Las áreas metropolitanas centrales siguen creciendo a los más altos ritmos alcanzando tamaños absolutos de población de una magnitud tal, que su primacía será mantenida en el futuro por su sólo crecimiento endógeno natural, independientemente de las migraciones que dieron origen a su expansión.

No obstante este hecho, la atención de la planificación sobre el desarrollo de las regiones metropolitanas de América Latina es sólo materia de los últimos tres años, y aún no se ha logrado sistematizar y difundir el conocimiento y las metodologías resultantes de los primeros casos estudiados. Sin embargo, hay ciertas observaciones que por ahora proponemos a modo de hipótesis que plantearían la necesidad de una revisión global de los conceptos y orientación imperantes en la planificación regional de América Latina.

Estas observaciones son las siguientes:

- a) las diferencias entre personas, dentro de las regiones metropolitanas se manifiestan tan grandes como las diferencias entre regiones que han conducido a sugerir políticas de descentralización regional.
- b) que los estratos bajos de las regiones metropolitanas tienden a sobrepasar en número a sus equivalentes de las regiones periféricas y
- c) que existe una mayor percepción de las desigualdades entre estratos sociales por parte de los estratos bajos de las regiones metropolitanas que sus equivalentes en el resto del país.

* Ensayo elaborado durante el Seminario Macro Zona Central de Chile organizado por CIDU.

** Director de CIDU.

*** Investigador principal de CEUR.

El desconocimiento de estos hechos puede llevar a la planificación, de la subutilización, a la mala utilización de instrumentos de política, como sería el caso del deterioro de la distribución entre estratos de la población causadas por políticas que supuestamente intenten mejorar la distribución de ingresos entre regiones.

Un segundo orden de observaciones es que los métodos de análisis y planificación utilizados más frecuentemente en América Latina, han surgido de experiencias en regiones atrasadas y no son utilizables en regiones en que todos los niveles conocidos del desarrollo coexisten en un sólo espacio.

Sin pretender llegar a generalizaciones para toda la América Latina, en este ensayo trataremos de iniciar una discusión sobre estas ideas y sus implicaciones en el futuro desarrollo de la investigación y planificación del desarrollo regional.

TENDENCIA HISTORICA A LA EXPANSION METROPOLITANA.

La explicación histórica de la expansión acelerada de las áreas metropolitanas de América Latina está en el funcionamiento de las economías nacionales estrechamente vinculadas a los Centros mundiales de poder, siendo el proceso de industrialización local un agente acelerador de las fuerzas económicas y sociales que mueven a la concentración y colonización interna.¹

La condición de "dependientes" de las economías de América Latina esta directamente asociada con la división internacional del trabajo, impuesta en base a una apreciación externa de las ventajas comparativas de cada país y/o región.

En su origen, las áreas metropolitanas capitales de América Latina fueron enclaves de drenaje hacia las metrópolis imperiales (su posición generalmente costera y el diseño de la infraestructura de transporte así lo atestiguan). En un segundo momento, su crecimiento endógeno —acelerado por la coyuntura internacional— impulsa un proceso acumulativo por el cual se acentúa la estructura interna espacial, configurada como un sub-sistema de enclaves internos directamente ligados al área metropolitana capital. Es la etapa de sustitución de importaciones.

Un tercer momento parece estar Madurando al presente: una reapertura de las economías nacio-

nales, con el propósito de incorporarlos al mercado internacional capitalista. Es la etapa de la deficiencia y la diversificación del comercio exterior.

Esta tercera etapa promete acentuar el proceso de centralización de las economías latinoamericanas, dado que en las áreas metropolitanas se dan las mejores condiciones de eficiencia para la producción, capacidad de "modernización" y existencia de una estructura de poder que le permite "dialogar" con los centros mundiales del sistema, o competir con otros de similar grado de desarrollo.

Frente a este proceso, un conjunto de elementos se conjuga para proponer una aparente "descentralización" interna: así, cierta sensibilidad² a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades de "desarrollo comunitario" y la necesidad de mantener enclaves de población en el "interior" por consideraciones de soberanía nacional, llevan a la estructura de poder a introducir criterios para la selección de obras públicas que no responden necesariamente a demandas efectivas excedentes. Sin embargo, tales acciones no apuntan a integrar las regiones interiores entre sí tanto como a mejorar sus condiciones para cumplir su rol dependiente directamente del área metropolitana e indirectamente de los Centros Capitalistas mundiales.

Ante la evidencia de que este proceso sólo acentúa la condición de enclaves de estos puntos interiores, hay quienes propugnan que deben crearse verdaderos polos de desarrollo, en base a industrias motrices rodeadas de un complejo diversificado de actividades, a fin de evitar las filtraciones a que los somete el área metropolitana. Uno de los efectos esperados de tales acciones sería el fortalecimiento de los grupos de poder de poder local, aliviando la escasez de "capacidad empresarial" (a la Hirschman) y posibilitando una mayor descentralización del poder en el ámbito nacional.

LAS OPCIONES FRENTE AL DESARROLLO FUTURO.

El hecho de que la especialización territorial a nivel mundial operó en deterioro de las condiciones de los países de América Latina, no significa que la especialización territorial interregional tenga el mismo efecto en deteriorar a determinadas regiones y al país en general. Al contrario, la especialización interregional es una condición (no suficiente) del desarrollo nacional, siempre y cuando la asignación de actividades sea

1 No es la intención de los autores realizar generalizaciones que se apliquen a todas y cada un de las Areas Metropolitanas de América Latina aunque sí a un numero relevante de las mismas.

2 Dicha "sensibilidad" surge principalmente por el recrudecimiento "de los conflictos a que dan lugar las desigualdades.

el producto de decisiones nacionales autónomas y que la movilidad de los factores de producción sea garantizada por una creciente socialización de los excedentes de la economía.

Si bien en los capítulos siguientes de este ensayo nos referiremos in extenso a las tendencias espaciales implícitas en la estructura presente de los países latinoamericanos (lo cual supone la permanencia de sus relaciones con el sistema capitalista) es evidente que se abren al menos tres opciones a este respecto:

- 1) continuar dentro de la actual situación de dependencia, procurando mejorar algunos índices cuantitativos de crecimiento, generalmente aceptados como índices de "desarrollo" dentro del sistema.
- 2) intentar una superación de la condición de subdesarrollo en base a a) una mayor autonomía nacional en el manejo de las variables claves del desarrollo; b) una gradual socialización interna de los medios de producción; y c) una mayor eficiencia económica a través de la expansión de los mercados nacionales.
- 3) romper unilateralmente las relaciones de dependencia y la adopción de modos de producción y sistemas de valores propios, distintos de los utilizados como vara para medir los niveles de subdesarrollo en el mundo capitalista. Es el caso de Cuba.³

No existe suficiente información en conocimiento de los autores sobre los efectos de la revolución cubana en la organización espacial de su economía. Por ahora nos remitiremos a algunas observaciones sobre países que ubicaríamos dentro de la segunda opción y muy especialmente el caso de Chile, cuyas tendencias futuras aparecen más claramente marcadas.

ESPECIALIZACION REGIONAL Y EQUIDAD SOCIAL: EL PAIS COMO UNA GRAN REGION.

Las tendencias previsibles en la localización de actividades en Chile siguen una dirección de creciente especialización territorial⁴. Paralelamente al aumento del grado de concentración de la población alrededor del Area Metropolitana Capital (a la fecha uno de los más altos de América Latina, con el 33o/o de la población total del país), se insinúa una desconcentración relativa de la producción industrial, medida por las tasas diferenciales de crecimiento, del centro respecto al resto del país. Mientras el Area Metropolitana ofrece las mejores expectativas para la población y para la producción de servicios y bienes orientada al consumo interno, las regiones del "interior" disponen de un potencial de recursos de exportación cuya explotación demanda la utilización cada vez más intensiva de maquinarias.

Esto no es otra cosa que una tendencia a la disociación espacial del futuro crecimiento industrial (industrialización), del poblacional, (urbanización). Esta tendencia continuará, de continuar el acento puesto en la diversificación de exportaciones industriales de base recursos naturales. La eficiencia de la especialización territorial dependerá de la capacidad de la economía nacional para satisfacer los requerimientos de integración física a través del transporte y comunicaciones entre las industrias y población regionales, y entre éstas, y el Centro de Servicios y población nacionales. Por otra parte, la factibilidad político— social de esta tendencia dependerá del grado con que este complejo nacional emergente se apropie, primero y distribuya, enseguida los beneficios sociales entre los diferentes estratos de la población nacional.

Las tendencias espaciales del crecimiento en el sentido señalado han empezado ya a encontrar una expresión en la planificación. En efecto las políticas económicas y sociales, tales como el desarrollo de industrias básicas de exportación en las regiones han corrido a parejas con el mejoramiento del transporte, comunicaciones y la provisión creciente de infraestructura social en el Area Metropolitana

- 3 Un país es "subdesarrollado" en relación a otro que se percibe como "desarrollado" y el cual fija las metas del primero. Bajo este concepto, Cuba no sería un país subdesarrollado (no obstante su bajo ingreso per cápita) al menos respecto a los centros mundiales del sistema capitalista, los cuales no están bajo su marco de referencias y es seguramente percibido como "desarrollado" por muchos sectores del mundo que comparten su sistema de valores y metas.
- 4 Tesis sostenida por Guillermo Geisse y que se fundamenta en el hecho aceptado de que el desarrollo del país dependerá en gran medida, de la diversificación de exportaciones industriales; de materias primas sobre las cuales el país tiene ventajas comparativas; cuyos depósitos se encuentran dispersos a lo largo del territorio nacional desde el extremo Norte al extremo Sur; con un tamaño de producción que les permita costear sus propias infraestructuras sociales; cuyas tecnologías son intensivas en capital; y cuya producción está orientada más al mercado internacional que al mercado local concentrado en Santiago. Ver Guillermo Geisse, Información Básica para una política Urbana Regional en Cuadernos de Economía de la Universidad Católica, N° 6 mayo—agosto 1965.

capital⁵, en respuesta a la demanda de la producción y población respectivamente. A lo anterior se suma un efectivo mejoramiento del transporte y comunicaciones nacionales.⁶

Nuestra hipótesis es que la movilidad geográfica de la población hacia el Área Metropolitana ha sido estimulada por las referidas políticas, superando la redistribución de los excedentes dentro de ella a un extremo tal que sus diferencias internas de bienestar pasan a ser tan importantes o más, que las diferencias entre el Área Metropolitana y el resto del país. En este caso los indicadores regionales promedio de bienestar utilizados como justificación de políticas de descentralización territorial, son malos indicadores de las diferencias interregionales y obviamente no dicen nada respecto a las diferencias internas de la región central.⁷

Esta hipótesis, de ser confirmada conduciría a mirar las diferencias de niveles de vida entre los diferentes estratos de la población del Área Metropolitana de Santiago como el foco de atención del desarrollo nacional. La gestión pública antes que seguir con infructuosos esfuerzos de descentralización regional debe más bien adelantar en el control nacional de los medios de producción y una distribución equitativa de los beneficios sociales que, como hemos señalado, es en nuestro caso materia de personas más que de regiones.

PLANIFICACION REGIONAL Y AREAS METROPOLITANAS.

Si bien debe partirse de la base de que no existe una metodología única del planeamiento que pueda aplicarse indistintamente a cualquier región, es cierto que en el caso de las regiones

atrasadas de un país suelen aplicarse repetitivamente ciertos esquemas y utilizarse clichés de alguna validez (polos de desarrollo; evaluación de potencial, etc). En vez de dar lugar a recomendaciones específicas que dependen de las condiciones particulares de cada región, estos esquemas tienden a configurar un enfoque uniforme del desarrollo regional.

Asimismo, los principales avances en la teoría y práctica del desarrollo regional han surgido de experiencias o intentos en las regiones relativamente atrasadas. De esta manera, sutilmente, el cuerpo de doctrina del planeamiento regional ha quedado imbuido de una serie de supuestos respecto a las condiciones propias de las regiones atrasadas.

La creciente sensación de fracaso por los fallidos intentos de promover desarrollos substanciales en regiones periféricas —unida a la convicción de que el problema no está tanto en las regiones atrasadas en sí mismas como en su coexistencia con las áreas metropolitanas en un mismo espacio nacional— y, por otro lado, el propósito de facilitar la integración al mercado mundial a través de los centros más "aptos", han comenzado a desviar parte de los esfuerzos del análisis y planificación regional hacia las regiones metropolitanas⁸.

CARACTERISTICA DE LAS REGIONES METROPOLITANAS

Generalmente en la delimitación de regiones de planeamiento del espacio nacional, se adoptan criterios no siempre identificables— que incluyen componentes de homogeneidad y modalidad con distinto peso para cada región. En el caso particular de las regiones metropolitanas, predomina el componente nodal. Dado el alto nivel de

5 En primer término destacamos las grandes inversiones para la extracción e industrialización del cobre en el Norte y Centro del país; fomento de la industria de pulpa y celulosa y construcción de plantas de industrias petroquímicas en el Centro y Sur del país. En segundo término destacamos la iniciación del sistema de transporte rápido de Santiago con una inversión final estimada en US\$ 700 millones y el hecho de que el 70% del total de las viviendas ofrecidas por el sector público en el país (que a la vez es responsable del 70% del total de las viviendas construidas en el país durante los últimos 10 años), han sido construidas en la Región Metropolitana de Santiago. En el sector privado la participación de la Región Metropolitana es aún mayor.

6 Durante la última década se dio término a la red caminera longitudinal que une el extremo Norte y Sur del País, se inició la electrificación de la red ferroviaria y se puso en funcionamiento una red nacional de televisión todo lo cual tiende a facilitar aún más la movilidad de bienes, personas e información entre el Centro y las regiones.

7 Un mejoramiento de la distribución del ingreso entre regiones puede traer aparejado un deterioro de la distribución entre estratos de la población (intranacional). Ver: JOSE LUIS CORAGGIO: "Elementos para una discusión sobre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones", Documento de trabajo N° 1, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella.

8 Ver. ALEJANDRO ROFMAN Y OTROS, Prediagnóstico de la Estructura Productiva del Gran Rosario; CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL, CIDU. Proyecto sobre la Macrozona Central de Chile: 1er. y 2a, etapa y documentos de trabajo 1 al 20 (mimeo); CORPORACION NACIONAL DE DESARROLLO, CONADE, Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Esquema Director año 2.000: OFICINA NACIONAL DE PLANEAMIENTO Y URBANISMO, ONDU, Plan de Desarrollo Metropolitan Lima Callao, Esquema Director 1967-1980, Lima 1967, 2 vol; PUBLICACIONES DEL GRUPO EJECUTIVO DEL GRAN SAO PABLO GEGRAN y de la SECRETARIA DE FACENDA DEL ESTADO DE GUANABARA, Río de Janeiro, sobre planes de Desarrollo de las regiones de Sao Paulo y Río de Janeiro respectivamente.

actividad del área metropolitana y su intensa interacción con las áreas o centros inmediatos, se plantea la necesidad de adoptar una delimitación que vaya más allá del límite comunal o aún del límite señalado por la densidad del asentamiento.

Así, la región metropolitana incluirá no solamente el casco urbano del Área Metropolitana, sino otros centros de pequeños o mediano orden ubicados dentro de una línea imaginaria demarcada por los niveles de interacción (presente o potencial) así como áreas de explotación primaria y espacios vacíos.

En el caso de Chile, la Región Metropolitana Santiago cubre 4 provincias que ocupan el 5,20/o del territorio nacional y dentro de las cuales están ubicadas el Área Metropolitana de Santiago (3,2 millones hbts.) y el Área Metropolitana de Valparaíso (600 mil hbts), ocho ciudades de 20 a 100 mil hbts. y 30 de 2 a 20 mil. La región se ha circunscrito a una área cuyos límites están a un tiempo de recorrido en automóvil no mayor a 2 horas desde el centro del Área Metropolitana de Santiago. Dentro de esa área se concentra el 50o/o de la población, el 60o/o de la población urbana, el 70 por ciento de la fuerza de trabajo industrial y el 30o/o de la producción agrícola nacional.

Las características propias de las regiones metropolitanas en países de menor desarrollo hacen necesario reacondicionar o aún replantear totalmente los esquemas usuales de planeamiento regional. Algunas características relevantes son:

- a) Su gran importancia dentro del contexto nacional.
- b) su acelerado ritmo de cambio muy por encima del resto del país y, en algunos casos, comparable al de grandes ciudades de los países llamados "desarrollados".
- c) su alto nivel de interacción interna en comparación a otras regiones.
- d) la relativa accesibilidad entre las subáreas componentes y el Área Metropolitana.
- e) el modo de extensión espacial de la actividad dentro de la región, a partir del Área Metropolitana.

A continuación elaboramos sobre estos puntos:

9 Esto es difícil que ocurra, pero por distintas razones: se trata del hecho que la estructura nacional de poder está casi totalmente identificada con la del Área Metropolitana y, por lo tanto los objetivos del grupo gobernante se traducirán tanto en los objetivos nacionales como en los de la región metropolitana.

10 Esto es distinto del hecho que una excesiva descentralización puede producir un efecto negativo en otros objetivos (ej. crecimiento del PB) que empeore la situación de bienestar nacional.

a) Su gran importancia dentro del contexto nacional obliga a un replanteo de los procedimientos para establecer los objetivos de la región. Al encarar el planeamiento de una región metropolitana, difícilmente pueden plantearse objetivos en base a consideraciones reivindicatorias frente al resto del país (método generalmente utilizado en las regiones del "interior" respecto a la región metropolitana). Por otra parte, por la misma importancia de la región metropolitana en el contexto nacional, es inaceptable que haya conflictos entre los objetivos de la región y los nacionales, pues en tal caso, el logro de las metas regionales iría en fuerte desmedro de las propias nacionales⁹.

Sin embargo, la determinación de los objetivos de una región metropolitana debe realizarse con especial cuidado pues no es una transferencia directa del orden nacional al regional.

EL enunciado de objetivos puede hacerse a distintos niveles de generalidad. Cuanto más general sea un objetivo (ej: incrementar el bienestar de la población) tanto más factible será adoptarlo directamente para la región. A medida que se van abriendo los objetivos generales en rectores de objetivos más específicos, tanto mayor deberá ser la contribución de los analistas de la región para transformarlos en una imagen regional que conduzca eficientemente al logro del objetivo nacional. Un ejemplo de estas dificultades surge del objetivo nacional de redistribución más igualitaria de los beneficios del desarrollo que, bajo ciertas condiciones de inmovilidad de recursos humanos y naturales, puede tener como una de sus facetas el sub—objetivo de descentralización en favor de las regiones postergadas. Si se intenta aplicar directamente el objetivo de descentralización al ámbito interno de una región (metropolitana o no) puede estar empeorándose las desigualdades nacionales entre estratos de población. Considerando que los estratos de más bajos ingresos tienden a afluir cada vez en mayor grado a los Centros Metropolitanos¹⁰ por lo tanto, es necesario remontarse al objetivo inmediato superior —distribución más igualitaria— y ver que forma específica debería tomar la región.

Por otro lado, el planeamiento puntual nacional requiere un planeamiento paralelo del espacio nacional.

Si bien no se cuenta aún con un claro conocimiento sobre las relaciones entre estructuras espa-

ciales y performance del sistema social, se comienza a avanzar en el sentido de que un plan nacional "asigna" funciones a distintas regiones o nodos de su espacio. En este caso, no se trata de una "redistribución" sino de consideraciones de eficiencia nacional. En cualquier caso, la región metropolitana "recibe", por un lado, una asignación de funciones "básicas" que debe cumplir con respecto al resto del país o al exterior, y por otro lado, la indicación de armar un vector de objetivos que conduzca al logro de los objetivos nacionales. Puede postularse tentativamente que los objetivos generales para las áreas metropolitanas¹¹ se expresan como: el cumplir eficientemente las funciones básicas asignadas por el orden nacional, y avanzar hacia las metas de distribución de los beneficios del desarrollo, ésto dentro de un ritmo de crecimiento acotado. Sin embargo, es posible que en algunos países latinoamericanos el objetivo de mejorar la distribución entre la población pueda lograrse más eficientemente mediante una redistribución entre regiones antes que intrametropolitana.¹²

b) El acelerado ritmo de cambio enfatiza la necesidad de basar el planeamiento de la región en proyecciones de largo plazo dada la irreversibilidad de las estructuras espaciales. Por otra parte, la existencia de una "historia de cambio" y la importancia del componente endógeno hace que en estas regiones sea más factible realizar proyecciones extendidas. En cualquier caso, al menos deberá proyectarse una "visión" de la región a 20 o 30 años, incluyendo unas pocas características fundamentales de la futura estructura. Así el análisis no se centra tanto en un "potencial" como en una base económico—social conocida.

c) El relativamente alto nivel de interacción entre los elementos espaciales internos de las regiones metropolitanas, por comparación con las regiones periféricas sugiere que la estrategia de integración interna, usualmente propugnada para estas últimas, debería ser —en el caso de las regiones metropolitanas— más una integración entre estratos de sistema económico—social que entre subáreas del espacio.

d) El grado de accesibilidad —en términos de tiempo, de distancia física o de distancia económica— entre las distintas subáreas de la región

metropolitana y su foco, es en general muy superior al que existe dentro de las regiones periféricas. Este hecho hace que la fricción del espacio no actúe como barrera de protección para las áreas de menor desarrollo dentro de la región y que, por ejemplo, no pueda pensarse en establecer focos de crecimientos relativamente autónomos dentro del ámbito de influencia inmediata del centro metropolitano.

e) El modo característico de crecimiento espacial de la actividad humana dentro de una región metropolitana es el de la extensión contigua a partir del foco, en un proceso de suburbanización de la población y las actividades productivas. Este proceso, que puede tener una etapa discontinua —sobre todo para las actividades industriales— asegura la predominancia del área metropolitana dentro de su ámbito.

La teoría y práctica del planeamiento regional han estado dirigidas explícita o implícitamente— a grandes espacios, donde la fricción espacial juega un rol importante.

Aplicar los instrumentos y categorías así surgidas a las regiones metropolitanas como si la reducción del diámetro de la región fuera un mero problema cuantitativo, puede conducir a errores serios y a una subutilización de los instrumentos de política.

Las diferencias entre una región metropolitana y cualquiera otra región de un sistema nacional son de tipo cualitativo, y esto exige introducir nuevas categorías de análisis e instrumentos de planeamiento. Concretamente, parece relevante visualizar la telón metropolitana como una Gran Ciudad.¹³

Esto no quiere decir que cada región metropolitana sea hoy una gran ciudad, ni tampoco se adopta necesariamente como objetivo convertida en una Gran Ciudad. En la actualidad, coexisten elementos de una estructura tipo pequeño espacio—con—fricción (zonas relativamente aisladas, sectores sociales con casi total inamovilidad, falta de integración, subsistemas sin interacción relevante entre sí, etc.) con elementos de una estructura tipo Gran Ciudad (alta movilidad semanal y

11 Esta expresión de objetivos, sería independiente de cual de las opciones planteadas anteriormente en página 2, se adopte. Por supuesto que el logro de los mismos, si variará de uno a otro caso, y que nuevos objetivos pueden aparecer en las opciones 2 y 3.

12 Una forma general de enfocar el problema sería partir de ciertos standards mínimos y proceder a elevarlos paulatinamente a medida que la población de todas las regiones los va superando. Es posible que en un primer momento los grupos por debajo de los standards estén ubicados fuera del área metropolitana, pero al llegar a cierto nivel comenzarán a aparecer como subdotados tanto grupos del interior como de la misma región metropolitana, con probabilidad de que estos últimos sean cuantitativamente más importantes en aquellos países con elevado grado de urbanización. En cualquier caso, los promedios regionales no reflejan esta situación.

13 Esta visualización no se refiere al "paisaje urbano" sino a las características de funcionamiento del subsistema.

hasta diaria de ciertos estratos calificados de la población, relativamente baja fricción en distancia—tiempo para el transporte de bienes, procesos de suburbanización de algunos establecimientos industriales, creciente disociación espacial de las distintas etapas de la actividad económica, etc.)¹⁴

Lo que se propone aquí es que existe una tendencia en acción que apunta a la conversión creciente de la primera estructura a la segunda. Si esto es así y se advierte a tiempo, se partirá con grandes ventajas para interpretar la realidad presente y para proponer estrategias de cambio. Que se tome como objetivo acelerar o bien impedir tal tendencia, es independiente de adoptar una visualización correcta de la estructura presente y su futuro probable dentro del marco general del sistema.

TENDENCIA DE CAMBIO EN LAS REGIONES METROPOLITANAS (RM): LA (RM) COMO UNA GRAN CIUDAD.

Una proyección a 20 ó 30 años del desarrollo de una región metropolitana no puede realizarse sin proyectar simultáneamente aspectos salientes del contexto nacional e internacional.

En cualquier caso, si se adoptan las opciones políticas 2 ó 3, (ver pág. 2), las estrategias de cambio deberán aplicarse sobre la estructura existente que tiene ciertas tendencias implícitas cuyo conocimiento es esencial (sobre todo en el caso de la alternativa 2).

Por ello, lo que sigue se refiere a esa situación "básica", que definimos como el crecimiento a ritmo acelerado de las regiones metropolitanas latinoamericanas dentro del sistema capitalista mundial.

Nuestro propósito es sugerir que en ese contexto, el curso más probable de evolución de las Regiones Metropolitanas es el que tiende a la configuración de una gran ciudad,¹⁵ en base a un proceso de suburbanización a escala regional, a

partir de las actuales áreas metropolitanas. Esto no es óbice para que coetáneamente se produzca un proceso parcial de desconcentración¹⁶ orientado hacia otras regiones del país, pero se supone que en general, las probabilidades de suburbanización regional son superiores a las de desconcentración interregional para cualquier actividad que decide abandonar el área metropolitana¹⁷ salvo que tal actividad esté unilateralmente orientada hacia un complejo de recursos naturales ubicado en una región periférica.

Una proyección de este tipo debe tener especial cuidado en incorporar no solamente las tendencias implícitas en las estructuras presentes, sino aún cambios estructurales en gestación. Entre otros, deberían considerarse probables cambios: en la tecnología, en el comportamiento de los agentes descentralizados de producción y del mismo gobierno, en la distribución del ingreso, en los patrones de demanda; en la dotación de recursos, etc.

Aparentemente, el proceso de suburbanización a partir del área metropolitana tendría, por lo menos, dos etapas secuenciales:

Primera etapa: suburbanización contigua.

Caracterizada por: la pérdida absoluta de población del caso central, la localización de industrias en los bordes del área metropolitana (luego encerradas por avances en el proceso de uso residencial del suelo) y la aparición de centros de servicios y comerciales alternativos al central. Algunos procesos que producen estos cambios son:

— El mecanismo de asignación del uso del suelo entre actividades competitivas a las más rentables (a favor de las actividades de servicios con alto umbral que requieren una localización central).

— Las crecientes deseconomías externas generadas por las actividades de producción y la misma población sobre la población y las empresas ubicadas en el casco central (congestión, smog, etc.).

14 La importancia relativa de cada estructura componente varía para los distintos países latinoamericanos.

15 Este término tiene implicaciones similares al de Megalopolis, acuñado por Jean Gottmann para el principal complejo urbano del sistema capitalista. (Ver Gottmann, J. "Megalopolis", M.I.T. Press, 1961). Se ha preferido no utilizar esta última denominación a un de reservarla para casos extremos, como puede llegar a ser el del complejo urbano Rosario-Buenos Aires—La Plata en las próximas décadas. En ambos casos, el policentrismo es una característica relevante para distinguirlos de una ciudad convencional.

16 Por "desconcentración" debe entenderse básicamente la tendencia a localizar actividades de producción fuera del foco o región de referencia. El término "descentralización" se refiere, además, a las actividades de decisión y administración pública y privada.

17 Puede argüirse que un modelo de desarrollo espacial por "difusión" a partir de un sólo punto no es el único posible. Que se puede pensar en modelos de crecimiento a partir de varios puntos preestablecidos, o aun en modelos de crecimiento al azar. Sin embargo, el hecho de que las áreas metropolitanas se hayan convertido en verdaderos centros de acumulación por explotación de su hinterland, hace pensar que los "impulsos" difusores partirán de tales centros. Este esquema es fácilmente aplicable al caso de países en que existen más de un área metropolitana de primera magnitud, y solamente para simplificar la exposición supondremos que existe una única área metropolitana relevante.

—Las crecientes deseconomías externas generadas por las actividades de producción y la misma población y las empresas ubicadas en el caso central (gestión, smog, etc.).

—Los cambios tecnológicos económicos que modifican los factores de localización de las empresas medianas y grandes, llevándolas a posiciones periféricas.

Estos procesos, a su vez, generan una serie de demandas efectivas por infraestructura favorable a la suburbanización que el gobierno generalmente satisface, concentrando esfuerzos de inversión en la periferia del área metropolitana en desmedro del casco central.

Esta extensión espacial suele orientarse a lo largo de los ejes de transporte o de cursos de agua que radian del área metropolitana, y los segmentos interradales se van rellenando con cierto rezago.

Segunda etapa: suburbanización discontinua.

Al llegar a cierto punto del proceso descrito, surgen con creciente intensidad fenómenos como los siguientes:

— fuertes demandas por espacios verdes y tierras de cultivo.

— problemas de accesibilidad al caso central, que dan alta ponderación de costos al trayecto recorrido dentro de áreas urbanas densas.

— la ubicación en uno de los extremos de la estrella urbana no puede ya propiamente considerarse como ubicación central dentro de la región, si bien está en el interior de los límites edilicios del área metropolitana.

— un rezago creciente entre los asentamientos en los ejes y las prestación de servicios de infraestructura, etc. debido a los altos costos que demanda y a la ineficiencia de las estructuras

pre—existentes del sector público para manejarse en una ciudad de tal dimensión.¹⁸

— disminución de la distancia económica relativa a otros centros menores que ubicados sobre los radios de transporte, ofrecen una ubicación que no crea problemas de funcionamiento del proceso productivo y significan un incremento relativamente bajo de los costos de distribución.

— a cambios tecnológicos que posibilitan la independización de un número creciente de grandes empresas de las economías de urbanización y localización, posibilitando su ubicación en centros periféricos de la región metropolitana.

Así, el proceso de suburbanización da un salto en el espacio, y prosigue en los centros menores ubicados en la periferia de la región, dejando espacios verdes y tierras de cultivo entre medio.¹⁹ Por otro lado, la necesidad de generar sus propias economías de la localización, puede inducir a las empresas del mismo ramo de producción a aglomerarse, dando lugar a la aparición de centros o áreas especializadas dentro de la región metropolitana.²⁰

El proceso descrito, a pesar de su alto grado de generalidad, puede ser que no se cumpla estrictamente en todas y cada una de las regiones metropolitanas latinoamericanas. Factores tales como el desarrollo espacial histórico o la topografía pueden dar una especificación espacial distinta al proceso en cada caso. Sin embargo, sostenemos que existen procesos económico sociales, que son comunes a todas las áreas metropolitanas latinoamericanas²¹ en mayor o menor grado y que tarde o temprano comenzarán a actuar mientras se mantengan dentro del sistema.

Algunos cambios probables en los determinantes de los patrones de localización que sustentan la previsión de una creciente suburbanización regional y una parcial desconcentración interregional, son los siguientes.²²

18 En la mayoría de las Áreas Metropolitanas de América Latina, la organización municipal en base a gobiernos locales independientes se ha mantenido sin cambios, no obstante que los problemas generados por la expansión urbana demanda tareas de escala metropolitana-regional.

19 A su vez, el posterior crecimiento a partir de estos centros y del área metropolitana puede comenzar a inducir extensiones urbanas axiales a lo largo de las rutas o vías de agua, encerrando las áreas verdes o de cultivo en compartimentos.

20 Dentro de la región pampeana de Argentina se encuentran numerosos ejemplos de centros de (nimos de 10.000 habitantes altamente especializados y ubicados a pocos kilómetros de áreas metropolitanas (ver: "Caracterización funcional de las Ciudades de la Región Pampeana", Coraggio, J.L.: Federico, A. y otros: mimeo. 1970). En el caso de la Macro Zona Central de Chile, un ejemplo es Casablanca.

21 Con la excepción de Cuba.

22 Un trabajo que se refiere parcialmente a estos factores es el de William Alonso: "The location of industries in developing countries" (mimeo, Interregional Seminar on Industrial Location and Regional Development, Minsk. August 1968). Ver también: Karpov L.N. y Gokhman, V.M.: "Peculiarities of Modern Urbanization and Industrialization of the Production" (Minsk, 1968).

Cambios en la escala: Las tasas de crecimiento de la población y los ingresos en el ámbito de las áreas metropolitanas tienen consecuencias técnico económicas tales como: a) la introducción de procesos standardizados de producción de bienes consumidos masivamente por la población; b) crecientes problemas en el abastecimiento del complejo urbano de productos perecederos de primera necesidad; c) un creciente interés del capital extranjero por el mercado interno; d) cambios en la estructura de la demanda urbana, con un fuerte incremento en el uso de servicios e) condiciones crecientemente favorables a la especialización; f) el acercamiento a ciertas cotas de saturación de recursos inmóviles (agua, aire, suelo, infraestructuras, etc.) con los consiguientes costos crecientes.

Estos cambios a su vez modifican los patrones de localización de diversas actividades i) posibilitando la localización fuera del área metropolitana de grandes plantas autosuficientes en cuanto a servicios especializados de mantenimiento, ii) permitiendo la introducción de técnicas de industrialización y empaque cerca de las fuentes de materia prima (hortalizas, productos lácteos, etc) iii) introduciendo mecanismos de comercialización y distribución que a su vez incentivan la standardización de la producción y facilitan la suburbanización de la población a través de la localización de centros integrados de comercialización en los bordes del área metropolitana; iv) como resultado de la apropiación de empresas-existentes y la instalación de nuevas empresas orientadas al mercado local por parte del capital extranjero, que introduce criterios eficientistas de localización que en muchos casos orientan fuera del área metropolitana rompiendo la inercia de los empresarios nacionales ubicados en la misma; v) creando demanda interna por servicios tales como el turismo, que generalmente se orientan a recursos fuera del área metropolitana; vi) reduciendo el umbral de población necesario para la prestación económica de servicios, con lo que se posibilita su dispersión a lo largo de la región metropolitana; vii) dificultando el crecimiento vertical en ciertas zonas del área metropolitana, induciendo a la extensión espacial del asentamiento urbano.

Cambios tecnológicos industriales : Los cambios en las técnicas industriales que se producen a ritmo cada vez más acelerado a medida que se avanza en el proceso de "modernización" del área metropolitana, tienen efectos directos e indirectos tales como: a) un incremento en el tamaño tipo de las plantas de producción; b) una creciente participación del capital extranjero en la propiedad de las empresas, por la simbiosis tecnología—capital; c) un cambio en las estructuras jurídico—administra-

tivas de las empresas hacia formas anónimas más eficientistas; d) una creciente automatización de los procesos de producción; e) una aceleración general del ritmo de obsolescencia del equipo productivo; f) una creciente concentración del poder económico en empresas integradas.

Estos cambios acentúan algunas tendencias enumeradas en el punto anterior y además: i) favorecen la disociación geográfica de los procesos de cada actividad económica, fundamentalmente de los procesos de producción respecto a los de dirección y administración; ii) aumentan las probabilidades de relocalización de empresas existentes como instrumentos de optimización.

Cambios tecnológicos en el Transporte: Dos son los aspectos fundamentales de estos cambios: la introducción de modos de transporte más rápidos y eficientes entre centros urbanos a un ritmo superior al paralelo mejoramiento del transporte intraurbano; y la creciente disponibilidad del automóvil como medio de transporte individual. Los efectos principales son: el estímulo a un incremento en la importancia relativa del componente intraurbano del costo de transporte dentro de la región metropolitana; acentuando el atractivo de localizaciones industriales fuera del área metropolitana; induciendo la suburbanización de la población con un claro sesgo social hacia los grupos de altos ingresos.

Cambios tecnológicos en las comunicaciones: Dentro del proceso de "modernización" experimentado por las regiones metropolitanas, cabe esperar la introducción a nuevos modos especializados de comunicación así como la difusión de medios tradicionales (como el teléfono) y la sustitución de movimientos físicos por mensajes.

Como consecuencia de estos cambios, se acentuarán las tendencias a la suburbanización regional al permitir la dispersión de servicios centrales con alto umbral (ej; actividades bancarias); y al facilitar la disociación geográfica de procesos de una misma actividad económica.

Cambios políticos: Como consecuencia de los crecientes problemas y tensiones sociales en el área metropolitana se desarrollarían los siguientes fenómenos:

a) una creciente "politización" de ciertos estratos de población (por ejemplo: universitarios); b) un creciente intento de controlar las actividades de las grandes empresas directamente por el gobierno, o indirectamente por los sindicatos, como por ejemplo la exigencia del cumplimiento de leyes

sociales²³; c) una creciente "sensibilidad" ²⁴ hacia las diseconomías externas con el consiguiente intento de imputarlas a quienes las provocan o de impedir su generación y una creciente "sensibilidad" del Estado frente a las manifestaciones evidentes de desigualdad dentro del área metropolitana.

Estos fenómenos también tienen un efecto a favor de la suburbanización o descentralización a través de mecanismos como los siguientes: i) el impulso de las grandes empresas a minimizar el control público de sus políticas de empleo, o de sus técnicas de producción; ii) los planes de vivienda del gobierno orientados hacia grandes terrenos de menor costo en las áreas de la periferia y la construcción de centros de servicios de educación primaria, salud, etc. que mejoran las condiciones de vida en esas áreas; iii) los planes de dispersión de los centros universitarios (y eventualmente de los centros industriales) para prevenir la intensificación de conflictos sociales.

UN NUEVO ENFOQUE.

¿Qué efectos tiene la adopción de la visión de la región metropolitana como gran ciudad en lugar de verla como un pequeño gran—espacio sobre las tareas de planeamiento regional?

El planificador regional, formado en la teoría y práctica del desarrollo de regiones atrasadas, se encuentra ahora al área metropolitana y su subsistema satélite inmediato de centros urbanos y áreas, y debe proponer un plan para esta llamada región metropolitana. La metrópoli deja de ser el monstruo lejano cuyos tentáculos absorben los recursos regionales y se convierte en el centro de la región bajo estudio. Si el planificador no cambia su esquema mental, puede cometer varios errores tanto en las etapas de análisis como de proposición de políticas para tal subsistema de centros y áreas.

En primer lugar, las teorías básicas de apoyo y sus correspondientes estrategias cambian. En el caso de adoptar la visualización de la región como "pequeño gran espacio", la teoría de los polos de desarrollo parece un buen punto de partida. Esto a su vez, determina buena parte de los capítulos de la investigación: se enfatizan los conceptos de economías de localización y sobre, todo de urbanización, el grado de diversificación de los distintos centros del subsistema y sus posibilidades de crecimiento endógeno; se intenta el cálculo de multiplicadores y sus filtraciones y se manifiesta

implícitamente como deseable un mayor grado de clausura de los centros regionales aledaños al área metropolitana. Estos intentos en el marco real de un sistema de economías sumamente abiertas, con un diámetro total pequeño, da lugar a lógicos problemas. La búsqueda de un polo de desarrollo "opositor" dentro de la región metropolitana se torna infructuosa (si la región está correctamente delimitada).

En segundo lugar, el concepto básico de movilidad (y accesibilidad) que se utiliza es el espacial. Esto lleva a estudios en profundidad de las condiciones de accesibilidad física y económica, a través de una descripción de la infraestructura de transporte y sus posibles cambios. Por otro lado, se pone énfasis en las decisiones de infraestructura que deben tomarse para lograr una mejor accesibilidad espacial. Se encuentra que esto es relativamente sencillo, y a lo sumo se comienza a hablar de secuencias, costos, etc. o a plantear alternativas dialécticas tales como impedir la accesibilidad para favorecer el crecimiento autónomo de centros periféricos dentro de la región metropolitana.

En tercer lugar, el análisis institucional da gran relevancia a las posibilidades de descentralización espacial del poder y la administración, con la visión implícita o explícita de gobiernos municipales fuertes. Nuevamente, en el contexto real de una gran ciudad, esta tarea se hace casi imposible, pues los márgenes de descentralización y su utilidad social son severamente limitados por el pequeño diámetro del sistema.

¿Qué ocurre en cambio si se adopta la visualización de la región metropolitana como una gran ciudad?

En primer lugar, los esfuerzos por lograr que exista uno, dos o más centros polarizadores integrados que se opongan a la fuerza gravitacional del núcleo metropolitano, pierden relevancia.

En efecto, difícil es pensar que una buena planificación urbana llevaría a que cada barrio sea una unidad diversificada, con actividades industriales, de servicios, comercio, etc. Tiene más sentido pensar en zonas con cierto grado de especialización de acuerdo a sus ventajas locacionales adquiridas y a las tendencias previsibles en un sistema de mercado. Así, por ejemplo, en el caso de la Macro Zona Central de Chile, pierde importancia procurar que Valparaíso incorpore nuevas industrias dinámicas y puede admitirse que

23 Los fenómenos señalados en a y b son particularmente válidos en el caso de Argentina.

24 Esta "sensibilidad" no se refiere tanto a un cambio en los valores básicos del sistema capitalista como a la preocupación por situaciones disfuncionales y la idea de que puedan aliviarse los efectos sin atacar sus causas estructurales.

sea básicamente un área proveedora de servicios de transporte, comercio y turismo el resto de la Macro Zona Central, sin que esto impida que los residentes de Valparaíso puedan trabajar en las industrias dinámicas localizadas en otros centros o que algunas industrias tiendan a localizarse en Valparaíso por sus ventajas "naturales". La explicación de este cambio de enfoque es, nuevamente, que en un sistema -con alto grado de accesibilidad y movilidad la población puede (relativamente) acceder a los beneficios de la industrialización, o del crecimiento en el sector servicios, sin necesidad de estar localizada en el mismo lugar en que se desarrollan tales actividades.

Ciertos patrones de división espacial del trabajo, que pueden ser inaceptables a nivel internacional y aún a nivel interregional, son perfectamente aceptables dentro de una ciudad.

Por otra parte, gran parte de las economías externas son transportables a bajo costo, con lo que la dispersión de centros generadores de economías de urbanización pierde parte de su importancia. Igualmente ocurre con la localización de los impactos directos e indirectos de cada nueva empresa (esto no quiere decir que no sea importante conocer el impacto en la región como un todo).

En cambio, aparecen como importantes otros factores de localización típicamente intrarregionales: un fácil acceso a los canales de transporte; el grado de contaminación de aire y sus posibles controles; la existencia y grado de contaminación del agua para uso industrial; el costo y disponibilidad de los terrenos; la topografía del suelo, etc.²⁵.

El instrumental de planificación espacial en este caso se asemeja más al ordenamiento de usos del suelo (zonificación, apropiación de plusvalías²⁶, etc.), que al de creación de puntos de crecimiento.

La tónica general es que **la disociación geográfica de funciones deja de ser un problema para convertirse en un instrumento de ordenamiento eficiente del espacio**. La idea de la gran ciudad lleva, por un lado, a concentrar esfuerzos en lograr un ordenamiento eficiente de las actividades en el espacio, y por otro lado, a incrementar la movi-

lidad de la población para acceder a los beneficios del desarrollo, antes que tratar de orientar las actividades dinámicas hacia las áreas cuya situación se desea mejorar.

Utilizar la localización industrial como instrumento principal de redistribución puede ser altamente ineficiente en este contexto. Con respecto a la movilidad espacial se hace evidente que su principal determinante no es la fricción física del espacio sino la movilidad social y ocupacional de la población.²⁷

Así, por ejemplo, pasa a tener prioridad el estudio de la distribución del ingreso y la localización de los distintos estratos de población, así como su formación técnico—profesional, y todos los mecanismos que permiten incrementar la movilidad espacial vía redistribución del ingreso, capacitación de recursos humanos, etc.

Finalmente, con respecto a los aspectos institucionales, la atención se concentra en el uso central de los instrumentos más eficientes que permiten el ordenamiento económico-social deseado del espacio, así como en el análisis de los organismos privados o mixtos que toman decisiones a lo largo de toda la región.

Paralelamente en los estudios de las estructuras de poder relevantes se da una mayor ponderación a un análisis de la estructura nacional que al de los grupos locales.

NOTAS FINALES

Del mismo modo que coexisten desarrollo y subdesarrollo y la gran ciudad en gestación con regiones atrasadas, también coexisten dos tesis alternativas respecto a la estructuración espacial de toda nación latinoamericana: el centralismo y la descentralización. Si bien el planteamiento de categorías dicotómicas puede ser positivo en algunos casos, creemos que en el caso de la descentralización, convertida cada vez más en elemento ideológico por el simple pero ineludible cambio en la realidad económico—social, no se aplica a varios países latinoamericanos hoy y es posible que esta situación se extienda al resto. La descentralización del poder y la desconcentración de actividades en

25 Ver: Stevens, B. y otros: An investigation of location factors influencing the economy of the Philadelphia Region (RSR Discussion Paper N° 12, march, 1967).

26 Sobre algunos mecanismos que pueden extenderse a nivel regional, ver: Hardoy, J.E., Basaldúa R. y Moreno, O.: "La tierra urbana, políticas y mecanismos para su regulación y tenencia" (en Desarrollo Económico, 1969, Vol. IX. 34).

27 Si bien los autores no cuentan con información estadística, existe evidencia de que la movilidad espacial ha aumentado notablemente en Cuba en los últimos años, como consecuencia de la redistribución del ingreso y oportunidades sociales.

el espacio fueron originalmente alzadas como banderas de la redistribución, pero la rigidez de la dinámica capitalista bloqueó su avance. Se procuró entonces, sustentarlas con argumentaciones de eficiencia a largo plazo, sin poder demostrar la existencia de una relación medianamente clara entre estructura espacial y desarrollo económico.²⁸ Cada vez se hace más evidente que dentro del sistema capitalista, las energías gastadas en la batalla de la descentralización sólo tienen algunos frutos cuando existen fuertes razones económicas en el corto y mediano plazo para sustentar el movimiento hacia la periferia.

Ni aún el hecho de que en algunas regiones latinoamericanas existan grupos humanos de baja movilidad en condiciones de subsistencia, ha logrado promover cambios drásticos en esta situación. Por otra parte, el proceso de migración interna rural-urbana se ha agotado en algunos países y sigue drenando en otros la masa de atención política que las regiones del interior inspiraban. Así hoy, en muchos países, descentralización equivale más a repartición entre áreas metropolitanas de un mismo país (y más aún a repartición entre ciertos grupos de dichas áreas), que a una reestructuración drástica del espacio económico.

Paradojalmente, las tendencias previsibles en materia de factores de localización, dentro del contexto nacional e internacional imperante, parecen indicar como probable que se generará un cierto nivel de desconcentración interregional y un alto nivel de suburbanización regional impulsados principalmente por las empresas extranjeras que a ese respecto se mueven con inspiración primordialmente económica.

En otros términos, la dicotomía centralización—descentralización tiende a distraer la atención de

los problemas realmente importantes en los países latinoamericanos: la necesidad imperiosa de producir una vigorosa reestructuración social que permita a todos los miembros de la sociedad participar de los beneficios de un crecimiento económico controlado e impulsado por fuerzas endógenas.

Con respecto al problema particular que nos ocupa, y ya sea que se adopte impulsar el proceso de independización nacional por la vía evolutiva o la revolucionaria, se trata entonces de reconocer que tanto la gran ciudad como un imaginario sistema descentralizado pueden ser instrumento del hombre en la búsqueda del bienestar. Que si bien el proceso de centralización sufrido ha sido instrumento y efecto del proceso de explotación del hinterland nacional por la metrópoli nacional, y de éstos por la metrópoli internacional, es posible que en el futuro ciertas formas de desconcentración sean instrumentos aún más eficientes de explotación interna y externa del hombre por el hombre, tal como los muestran las tendencias de la actual estructura. Por otra parte, de la misma forma que se admite que el desarrollo de las fuerzas productivas logrado por el capitalismo es una superación de formas previas de organización y que debe ser aprovechado como punto de partida para formas aún superiores, la concentración de población y actividades económicas en términos de la "gran ciudad" puede ser tomada y planificada como forma superior del habitat requerido por el hombre para su desarrollo.

Sin duda que un cambio drástico o paulatino en las estructuras y en los objetivos de la sociedad pueden modificar formas específicas internas de la gran ciudad, pero difícilmente cambiarán sus dimensiones ni su preponderancia como organización espacial eficiente al servicio del desarrollo social.

28 La descentralización suele ser criticada por algunos como restricción al desempeño económico medido en tasas globales de crecimiento y aceptada como alternativa sólo "a posteriori" una vez acumulados los excedentes a distribuir. En efecto la descentralización suele ser propugnada más como un instrumento de distribución sino en términos también eficiencia, aunque con horizontes de mayor plazo. Sin embargo, esta afirmación no ha logrado ser demostrada, como tampoco es convincente la justificación de la centralización como producto del comportamiento del mercado, el cual como criterio de verdad es altamente discutible.