

ASUNTOS CLAVES EN EL DESARROLLO ESPACIAL LATINIAMERICANO *

HAMILTON C. TOLOSA **

INTRODUCCIÓN

Sólo desde hace algunos años el manejo de variables espaciales ha sido considerado como una parte integral e íntimamente ligado al esfuerzo de planificación de desarrollo global en América Latina. Es cierto que intentos aislados por desarrollar regiones atrasadas datan de hace por lo menos veinte años. En realidad, la esencia de estos programas y proyectos regionales (o más bien espaciales) no han sufrido un cambio significativo desde aquellos días hasta la actualidad.

A pesar de que estas experiencias reflejan el carácter particular de cada país, también revelan algunos rasgos comunes. Por ejemplo, a nivel conceptual, se podría mencionar la reiterada discusión acerca de las virtudes y defectos de las disciplinas profesionales (planificación física versus planificación económica); discusiones que invariablemente acarrearán consecuencias prácticas desastrosas para la planificación espacial.

Un segundo rasgo común, y más importante aún, se refiere a la brecha institucional que existe entre la planificación macroeconómica y la planificación espacial. Esto generalmente, se traduce en conflictos no resueltos entre prioridades nacionales y regionales, carencia de procesos jerárquicos y coordinados para tomar decisiones y confusión entre los instrumentos que configuran la política nacional y regional. Muchos de estos problemas están entre las razones por las cuales las políticas espaciales en América Latina han tenido tan poco éxito.

Este informe trata de ahondar en los rasgos comunes más importantes del desarrollo espacial latinoamericano. Sujeto a este criterio, no se analiza en detalle ninguna experiencia regional en particular ¹. Sin embargo, tiene una clara inclinación hacia los asuntos que se refieren a los planes de acción de países

* Informe presentado en la reunión consultiva sobre Investigación de los Asuntos Claves en el Desarrollo Regional, patrocinada por United Nations Centre for Regional Development (UNCRD).

** Miembro del Ministerio de Planificación de Brasil y, a menudo, profesor visitante en el Economic Development Institute, World Bank. Las opiniones aquí expresadas pertenecen al autor y no reflejan los puntos de vista de las instituciones mencionadas anteriormente.

¹ Existe una cantidad relativamente extensa de literatura sobre las experiencias en diversos países. Véase S. Boisier "La Planificación del Desarrollo Regional en América Latina", ILPES, 1979, Santiago, Chile.

territorialmente vastos, en donde, obviamente, las desigualdades espaciales tienden a ser mucho más marcadas.

Los siguientes puntos comienzan con una discusión acerca de un simple modelo de sustitución de importaciones y sus efectos para la distribución espacial de las actividades económicas y para el bienestar. El tercer punto trata sobre la creciente seriedad que adquiere el problema de la pobreza en los grandes centros urbanos y en las áreas metropolitanas. El cuarto tema analiza los cambios políticos e institucionales más importantes que se requieren para intentar una nueva redistribución. Finalmente, en el quinto punto se resumen algunas de las conclusiones más importantes de este estudio y sus inferencias en cuanto a las políticas a la actual investigación de prioridades.

EL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Para enfatizar la relación existente entre las políticas nacionales regionales, se discutirá primero sobre las oportunidades que se le presentan a un país latinoamericano en su paso hacia el desarrollo. Es evidente que existen diferencias importantes entre cada país, las cuales dependen de la extensión territorial, de su dotación de recursos naturales y humanos y de sus trasfondos históricos y culturales. Sin embargo, resulta sorprendente que un esquema tan simple como el que se discutirá a continuación ayude a esclarecer algunos asuntos que son claves para el actual desarrollo en América Latina.

Permítasenos examinar la figura 1. Suponiendo que el eje horizontal o de tiempo es lo suficientemente largo y representa todas las fases de desarrollo de nuestra economía típica, el eje vertical en la primera figura mide el rendimiento económico.

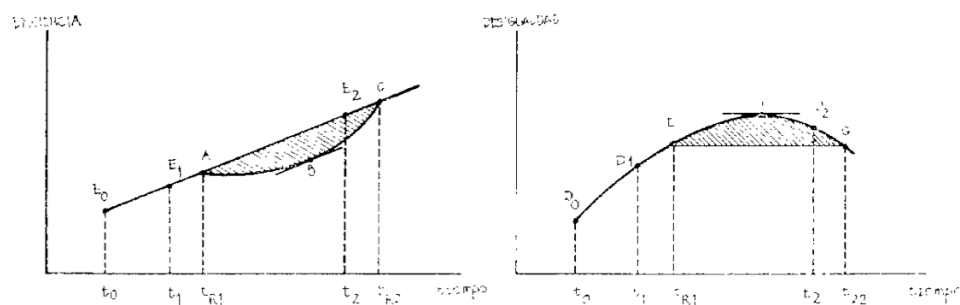
Mediante esto, simplemente comprendemos el hecho de que en un cierto punto del tiempo y si se dispone de tecnología y de una serie de precios de factores primarios, los agentes económicos distribuirán los factores entre sectores y regiones con el propósito de alcanzar el nivel más alto del producto agregado. Desde el punto de vista intertemporal, el rendimiento puede considerarse como el resultado de un proceso de distribución en el cual la tasa de crecimiento del ingreso agregado ha llegado al máximo. También debe tenerse en mente, desde un punto de vista sistemático, que lo que realmente importa dentro de este proceso de distribución es la forma en que se determinan, simultáneamente, las opciones tecnológicas y los precios circunstanciales.

Al examinar la segunda figura, se observa que el eje vertical mide la desigualdad o, en términos más específicos, mide la relativa desigualdad de ingreso. Es un hecho que la mayoría de las veces, cuando los gobernantes hablan acerca de reducir las desigualdades, realmente se refieren a reducir las desigualdades relativas que han sido medidas según algún dato estadístico estándar, tal como el coeficiente Gini. El hecho de que dentro de los planes de desarrollo se considere como objetivo el reducir la extrema pobreza, es un evento relativamente nuevo en el panorama de América Latina.

La desigualdad relativa puede referirse ya sea a la distribución del ingreso personal (o familiar) o a las diferencias existentes en el ingreso per cápita según regiones geográficas. Al leer los planes de desarrollo y observar las medidas que adoptan los gobiernos en la actualidad, puede apreciarse que en la mayoría

de los casos el objetivo de equidad se considera simplemente como un problema de verificación de algunos datos estadísticos sobre la desigualdad recogidos a nivel nacional. Parece haber poca preocupación por el trueque con otros objetivos nacionales principales o interés por divisiones específicas de la distribución del ingreso, como, por ejemplo, el grupo de ingresos más bajos. De igual modo el desarrollo regional se interpreta como un problema de manejo de algún índice de desigualdades regionales. Sin embargo, en ese caso y a menudo de manera conflictiva se ataca el problema con programas de desarrollo más específicos en las regiones con escasos recursos.

FIGURA 1
EL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES



Notas: Industrias tradicionales (t_0, t_1); bienes durables (t_1, t_2); bienes intermedios y de capital (sobre t_2).

E_0, E_1, A, E_2, C = curva de eficiencia.

E_0, E_1, A, B, C = curva de redistribución.

Supongamos, ahora, para explicarlo de manera mas simple, que la trayectoria de expansión del rendimiento económico es lineal. Más aún, supongamos también que por el momento las políticas de redistribución del ingreso (personal o regional) se mantienen en el mínimo. Si esto fuera así, la curva de la segunda figura describiría el comportamiento "natural" de la variable de desigualdad sujeta a las condiciones del rendimiento económico. Dentro de este contexto, la evidencia empírica, basada ya sea en las experiencias pasadas de las economías industrializadas o en la muestra representativa de varios países en diferentes etapas de desarrollo, demuestra que el índice de desigualdad tomará la forma de nuestra U invertida ². Esto significa que a niveles de ingreso nacional (o tasas de crecimiento bajas) las desigualdades también serán bajas. Sin embargo, a medida que la economía alcance niveles de ingresos más altos, la variable de desigualdad crecerá primero y después de alcanzar una cierta plataforma comenzará a descender.

De una u otra forma, este esquema ha sido utilizado por diversos países latinoamericanos para justificar sus políticas de crecimiento rápido ³. Bajo con-

² Véase J. Williamson "Regional Inequality and the Process of National Development" *Economic Development and Cultural Change*, 13 (1965) 3-45; S. El-Shakhs "Development Primary and Systems of Cities" *Journal of Developing Areas* 7 (1972), 11-26; y W. Alonso "Urban and Regional Imbalances in Economic Development" *Economic Development and Cultural Change*, 17 (1968), 1-4.

³ A pesar de que el período del ingreso personal de la curva U diferirá del índice de desigualdad regional, su estructura general será similar. Además, la percepción política o la reacción ante la presión derivada de las desigualdades será diferente en los casos de ingresos personales o regionales.

diciones iniciales (t_0) el sistema económico tiene una estructura muy simple; a menudo se basa en la agricultura y en la explotación de recursos naturales. Gran parte de la totalidad del consumo nacional se obtiene a través de las importaciones y un alto porcentaje de la producción agrícola se exporta. Debido a los bajos términos comerciales, el país se ve fácilmente enfrentado a serios problemas en la balanza de pagos.

Tal como se presenta el panorama, la perspectiva futura de nuestra economía típica se presenta más bien desalentadora, por ello, comienza a propagarse un fuerte sentimiento por reducir la dependencia del comercio exterior. Por el lado político esto se manifiesta en un fuerte sentimiento hacia todo lo nacional. Después de todo, gran parte de la explotación de recursos naturales está controlada por intereses foráneos y a ellos fácilmente se les puede culpar por los problemas que atormentan al país.

En este punto, la economía se ve enfrentada a dos alternativas. La primera implica una especialización, al menos en las etapas iniciales, de las actividades de abastecimiento agrícola que han de exportarse. Es evidente que esto puede hacerse ya sea mediante la selección de cultivos de alta productividad o sacando ventajas de los relativamente bajos costos en el terreno y/o en el trabajo. Obviamente, los cultivos de alta productividad requieren de inversiones considerablemente más altas.

Sin embargo, conviene darse cuenta de que ningún país latinoamericano ha optado por esta primera alternativa ⁴. A pesar del difundido procedimiento de incluir el desarrollo agrícola como uno de los objetivos gubernamentales más importantes, la verdad es que la gran mayoría de estos sistemas económicos priorizan el desarrollo de la producción industrial, a veces a costa de recursos obtenidos del sector primario.

La segunda alternativa implica la sustitución de importaciones de los artículos industriales. Enfrentado a severos problemas en la balanza de pagos y debido a la limitada capacidad para movilizar los ahorros nacionales, la mayoría de los sistemas económicos latinoamericanos optan por una estrategia de sustitución de importaciones gradual. Esto significa que las importaciones se sustituyen de acuerdo a un criterio general, que abarcaba consideraciones respecto a la magnitud del mercado interno, el uso intensivo de los consumos nacionales y la utilización mínima de los recursos financieros. Obviamente, los primeros candidatos fueron las así llamadas industrias tradicionales, que incluyen la industria textil, la industria de procesamiento de alimentos y otros artículos perecibles.

Estas actividades industriales parecen estar menos sujetas a las economías de escala y al menos en las primeras etapas del desarrollo latinoamericano se las orientó hacia fuentes de consumo y materia prima provenientes, en gran parte, de la agricultura. Como resultado tienden a poseer una distribución local claramente dispersa. Esto se hace más evidente aun cuando se le compara con la distribución espacial de riqueza e ingreso existente que está altamente concentrada en unas cuantas ciudades importantes y en las capitales de provincias.

⁴ Por dos razones principales. Primero, debido a la fe ampliamente difundida en el vigoroso crecimiento gracias a los poderes de la industrialización. Segundo, debido a la fuerte oposición de los terratenientes políticamente poderosos en pro de algún tipo de reforma de la propiedad agraria.

Los comienzos de la industria tradicional, dado que están íntimamente relacionadas con la agricultura a través de sus insumos y también frecuentemente a través de la posesión del capital, no varía de manera significativa el patrón de desigualdad heredado de la fase previa. Sin embargo, en algunos países puede tener un ligero impacto en la distribución espacial de las actividades productivas; por ello, en algunas pequeñas ciudades intermedias se está desarrollando una especialización industrial incipiente.

La segunda etapa de sustitución de importaciones tiene diferencias sorprendentes en relación a las industrias tradicionales. Su período (t_1) varía mucho, desde la sobreposición de una etapa de actividades tradicionales hasta un intervalo de varias décadas posteriores. No pueden comprenderse de manera clara las razones que provocan este fenómeno. Ellas están más bien relacionadas con factores que se refieren a la disponibilidad de recursos nacionales, a la estabilidad política, a las políticas económicas del gobierno y a las cualidades atractivas que presenta el país para las inversiones multinacionales.

Volviendo a la figura 1, esto significa que el punto t_1 puede ya sea cubrir o alejarse hacia la derecha del punto t_0 dependiendo esto de las características particulares de cada país. Incluso, la dimensión del mercado, el uso intensivo del ingreso nacional y los criterios de utilización de los recursos financieros no se aplican en la misma forma directa en que se hizo anteriormente. En resumen, esta segunda etapa de la sustitución de importaciones señala la primera oportunidad para hacer inversiones en la producción nacional de bienes durables. Pero ahora el proceso de la distribución se torna más complejo; por una parte, porque estas actividades están sujetas a importantes sistemas económicos que pueden graduarse y a indivisibilidades razonablemente amplias; y por otra, porque la producción de bienes durables goza de un lugar preferencial entre las aglomeraciones urbanas. Después de todo este proceso, lo que ocurre finalmente es que un porcentaje dominante del mercado interno se concentra en las ciudades principales y en algunas capitales regionales. En otras palabras, la magnitud y la cercanía del mercado pasan a ser factores vitales para la subsistencia de las nuevas industrias.

Incluso las industrias de bienes durables tienden a ser muy sensibles a las fluctuaciones que provoca la demanda. Esto significa que las estrategias de crecimiento rápido aplicadas por estas industrias inevitablemente harán que la economía en general tenga un alto grado de inestabilidad. Además, las principales actividades están directa o indirectamente controladas por intereses foráneos, dado que es condición necesaria el hecho de asegurar un flujo continuo de producción y tecnologías administrativas adecuadas. De hecho, tal como lo demuestra claramente la experiencia latinoamericana, el papel que desempeñan las multinacionales tiende a ser más problemático a medida que la economía sigue su trayectoria hacia el desarrollo.

En esta etapa, las estrategias de crecimiento rápido se asocian íntimamente con una alta inclinación a todo lo que sea la importación de equipos y maquinarias que se requieren para el desarrollo industrial en expansión. A su vez, esto demanda que se realicen esfuerzos adicionales para generar nuevas divisas. Ya sea tarde o temprano, las multinacionales están llamadas a unirse al plan de fomento de exportaciones puesto en marcha por el país. Sin embargo, en esta etapa surgirán serios conflictos de intereses. Dado que estas industrias son jóvenes o están bajo protección, generalmente no poseen el nivel suficiente como para competir en los mercados internacionales. Además, con frecuencia sus

sectores de mercado se planifican en los cuarteles generales y por ello entran en conflicto con las prioridades de fomento del país que recibe las exportaciones.

También debe observarse que, desde el punto de vista político, o más exactamente, desde el punto de vista nacionalista, la así llamada relación de dependencia que provoca el proceso de sustitución de importaciones aún persiste, aunque tal vez de manera diferente o quizás más sutil. Analizado bajo la luz de la experiencia latinoamericana esto tiene dos consecuencias principales. Primero, posibilita una continua y creciente participación de las actividades productivas pertenecientes al Estado. Esto ocurre no sólo en los sectores de seguridad tradicionales (tales como el petróleo y las comunicaciones), sino que también en algunas fases intermedias de los procesos de producción (tales como los productos químicos, el cemento, la producción de acero, etc.). Segundo, da la razón básica para desafiar los privilegios de que gozaban anteriormente los intereses foráneos. Irónicamente, estos eran los mismos privilegios (en forma de mercados cautivos, aranceles de subvención y proteccionistas) que en la primera fase de sustitución de importaciones hacían que el país fuese atractivo para que los extranjeros hicieran inversiones directas.

En la etapa de los bienes durables, las desigualdades sociales y económicas son mayores que en las etapas previas y tienden incluso a empeorar. La migración desde los sectores rurales hacia las ciudades acelera y presiona la disponibilidad de la mano de obra en las ciudades principales y en algunas capitales de provincia. También se deterioran las disparidades espaciales existentes entre los estratos de las macrorregiones y las zonas urbanas. En resumen, en su trayectoria hacia la sustitución de importaciones, nuestra economía típica parece haber alcanzado una etapa crítica, en la cual las desigualdades aumentan lentamente. Sin embargo, en realidad, estas desigualdades se perciben de manera distinta en cada país y, además, las acciones que emprenden los gobiernos son diferentes. Tampoco está claro de qué manera están relacionadas causalmente la desigualdad personal (relativa), la extrema pobreza y las disparidades espaciales. También es importante observar que gran parte de los primeros esfuerzos por la lucha contra las desigualdades socioeconómicas tuvieron un campo de acción espacial definido. Por ejemplo, este fue el caso de Colombia, Brasil y Chile.

En algún punto de la parte elevada de la curva U invertida, el gobierno central decide utilizar parte de sus recursos para alcanzar el objetivo de equidad. Las razones que mueven a tomar esta determinación jamás son puramente humanitarias, por el contrario, reflejan la presión política y social que proviene de las regiones en vías de desarrollo. Volviendo una vez más a la figura 1, esto significa que a partir del punto t_{RI} , la sociedad impone una restricción superior al índice de desigualdad, lo cual trunca la curva U invertida en los puntos E y G.

Además, la dimensión económica y territorial del país, las diferencias en el período y extensión de estos planes de redistribución, dependerán de una serie intangible de factores, que van desde la cultura y la tradición hasta la participación ideológica política.

Como regla general, las políticas regionales anteceden los planes de redistribución del ingreso personal familiar a nivel nacional. Esto no implica necesariamente que las diferencias de bienestar existentes entre las regiones puedan percibirse con mayor facilidad o antes que otras dimensiones de desigualdad. Más bien refleja la capacidad de organización política que tienen las

distintas regiones, al menos en el sentido de presionar al gobierno central para que realice algún tipo de planificación para llevar a cabo una redistribución espacial. Por el contrario, otros grupos, y especialmente las personas con menos recursos, no parecen compartir este mismo espíritu de movilización. La urgencia de tener un liderazgo y el papel que desempeña la élite regional dentro de este proceso de movilización conforman una variable clave para comprender la esencia de las políticas de desarrollo regional.

Para ser más precisos, visto desde el punto de vista de la experiencia latinoamericana, parece impropio hablar genéricamente sobre políticas de desarrollo regional. En la mayoría de estos países, el desarrollo regional ha sido considerado como mi problema de reducir la brecha existente en el ingreso per cápita entre regiones desarrolladas, en vías de desarrollo y no desarrolladas. Lo más importante radica en que las políticas de desarrollo regional invariablemente protegen de alguna manera a la región en vía de desarrollo contra la competencia de artículos y servicios que se producen en lugares relativamente desarrollados. Debido a esto, y también porque comúnmente se les asocia con la idea de sustitución de importaciones (o economía abierta) a nivel regional, estas políticas de desarrollo reciben el nombre de intrarregionales, en oposición al concepto más amplio de interregionales, el cual alude más bien a la producción y demanda complementaria entre regiones.

En la práctica, las regiones se proyectan, en ambos casos, abarcando un territorio vasto. Se obtiene como resultado un pequeño número de macrorregiones que pasan a configurar el país.

Desde el punto de vista institucional, las entidades regionales se crean en las macrorregiones en vías de desarrollo. EL SUDENE (Superintendency for the Development of the Northeast) ubicado en Brasil y la Ciudad Guayana Corporation, con asiento en Venezuela, son dos ejemplos bastante conocidos de este tipo de entidades. A este nivel, el problema de las desigualdades espaciales esporádicamente se aborda desde un punto de vista interregional o nacional. Como es de suponer, obviamente, surgen serias disputas en torno a los conflictos que provocan las prioridades nacionales y regionales.

Las próximas etapas de la sustitución de importaciones se relacionan con las así llamadas industrias de bienes intermedios y de capital. Ahora, la pauta está compuesta por la producción a gran escala y las indivisibilidades, las tecnologías más sofisticadas y la concentración de la localización en los grandes centros urbanos. Además, en la realidad, siempre existe algún grado de traslape temporal entre la etapa de los bienes de capital y las etapas previas. Desde una perspectiva a largo plazo, la secuencia de las etapas de sustitución de importaciones puede considerarse, por lo tanto, como un proceso en el cual las características del sistema de producción pasan a ser un rasgo clave de la estructura productiva del país.

Tomando nuevamente como referencia la figura 1, y suponiendo que la curva de la U invertida aún se mantiene, la viabilidad de las políticas de redistribución regional se juzgaría tomando como base la relación costo-beneficio entre las áreas sombreadas ABC y EFG. Lo primero representa los costos de estas políticas en términos del rendimiento económico predeterminado. Lo último describe las ganancias o beneficios que aportan estas políticas en relación al objetivo general de equidad.

A estas alturas se demuestra claramente que la hipótesis de la U invertida desempeña un papel crucial para evaluar la viabilidad de las políticas de redis-

tribución. Por otra parte, la realidad, sin lugar a equivocarse, demuestra que una mayoría importante de las sociedades del tercer mundo no han estado dispuestas a esperar una inversión "natural" de la curva de desigualdad y en algún momento han decidido poner en marcha algún tipo de plan de redistribución. Esto significa que para evaluar las expectativas futuras, las generaciones actuales visualizan ya sea un crecimiento monótono de la curva de desigualdad, o desde un punto de vista más conservador, se imaginan un crecimiento lento que requerirá de mucho tiempo para alcanzar su punto de inversión.

En resumen, en los dos o tres últimos decenios la gran mayoría de los sistemas económicos latinoamericanos han sufrido cambios estructurales importantes. Con frecuencia estos países han demostrado tener una gran habilidad para movilizar recursos humanos y de capital para aplicar estrategias de crecimiento rápido. Además, algunos de ellos han padecido de una reiterada inestabilidad política y de disturbios sociales, lo cual ha repercutido negativamente en los resultados de los sistemas económicos. Por lo tanto, es muy difícil establecer qué factores, si los económicos, políticos, culturales u otros, han influido en el resultado que han obtenido estos países en lo que al desarrollo se refiere.

Sin embargo, en la actualidad existe evidencia empírica que demuestra que las distorsiones existentes en el mercado laboral y las desigualdades del bienestar (ingreso) se han agravado durante ese mismo período. En una perspectiva a futuro, y en términos agregados, estos desequilibrios pueden atribuirse a una seria desproporción que existiría entre la estructura productiva del país y el perfil de demanda agregada. Como regla general, las políticas de sustitución de importaciones han creado estructuras productivas que dependen en gran medida de las industrias de bienes durables, que son sensibles a las fluctuaciones de la demanda y que están en conflicto con la dotación de factores productivos del país.

Aun se pueden sacar otras enseñanzas de este modelo simplificado del desarrollo latinoamericano. Primero, tal como se dijo en la introducción, la poca integración que hay entre las políticas centrales y regionales es una severa restricción para alcanzar un desarrollo equilibrado, lo cual repercute negativamente en las regiones más pobres. Además de los frecuentes conflictos entre intereses nacionales y regionales, ha sido una práctica el considerar los fenómenos espaciales como problemas en sí mismos y, por lo tanto, no se les ha vinculado con las políticas macroeconómicas⁵.

Hasta la fecha se han realizado sólo algunos intentos para fomentar o planificar las políticas interregionales. La primera experiencia verdadera para promover una política de desarrollo regional se llevó a cabo en 1965 en Chile. En Brasil, por ejemplo, una planificación similar data de sólo diez años atrás. Sin embargo, la mayoría de éstos fueron intentos incipientes para fomentar algún tipo de producción complementaria entre las regiones, especialmente en relación al sector industrial. Estas políticas pseudointerregionales a menudo pasan a ser intentos aislados por inducir a la descentralización industrial y han tenido poco o más bien nada de éxito.

En realidad, aún no han dado los primeros pasos hacia una planificación interregional. Aún se carece de un marco teórico que nos permita comprender

⁵ Paradójicamente, los primeros planes (intra) regionales en Latinoamérica fueron hechos por macroeconomistas con poca experiencia en sistemas económicos espaciales. Por ejemplo, a menudo se encuentran diagnósticos de economías abiertas junto con prescripciones para políticas de economías cerradas.

la interacción entre las regiones, o, en otras palabras, que nos explique cómo se comporta el sistema de regiones. Incluso, desde el punto de vista institucional, las entidades regionales creadas durante la fase intrarregional tienden a oponerse a los cambios. Argumentan que la planificación interregional tendrá una tendencia a pasar por alto los problemas de las regiones con menos recursos en favor de las regiones más desarrolladas.

La segunda enseñanza que puede obtenerse de este modelo se relaciona precisamente con el marco institucional que posibilita los cambios estructurales del sistema económico. Recientemente, los economistas se dedican cada vez con mayor esfuerzo a comprender el papel que desempeña la variable institucional en el proceso del desarrollo. La respuesta de los organismos al cambio socioeconómico, o desde el punto de vista de los planes de acción, a la utilización de la variable institucional como instrumento para la movilización comunitaria en pro de los objetivos del desarrollo, son, en la actualidad, asuntos cruciales para la experiencia que vive el tercer mundo.

Un tercer punto se refiere al adecuado nivel de descentralización de las políticas de desarrollo espacial. En las etapas iniciales de la sustitución de importaciones tiene sentido el trazar políticas de desarrollo espacial basadas en macrorregiones que abarcan territorios extensos. Durante estas etapas, las diferencias que existen entre las regiones tienden a predominar por sobre las desigualdades que hay en una región determinada. Por lo tanto, cada organismo local visualiza sus objetivos en una reducción al mínimo y homogénea de las diferencias del ingreso per cápita. A medida que el sistema económico continúa su trayectoria hacia el desarrollo, la estructura de esta economía se diversifica⁶.

En términos más abstractos, se podría decir que la planimetría de una estructura de producción incrementalmente diversificada, genera sobre el territorio geográfico nacional una distribución espacial igualmente diferenciada de las actividades económicas.

EL NACIENTE PROBLEMA URBANO

Los cambios estructurales producidos han impactado con fuerza al sistema de ciudades, especialmente tratándose de países extensos y con un ingreso medio. En la economía urbana hoy predominante, los gustos y las expectativas de los consumidores cambian abruptamente. Por el lado de la producción, las deseconomías de escala tienden a crecer en las ciudades principales y las distorsiones que surgen de las políticas de sustitución de importaciones se hacen más visibles y políticamente más sensibles.

De hecho, la configuración del sistema urbano refleja el nivel de desarrollo socioeconómico que ha alcanzado el país. Pero es importante recalcar que los modelos urbanos del tercer mundo contemporáneo presentan características distintas de aquellas históricamente experimentadas por las economías desarrolladas. Factores complejos, tales como el descubrimiento de nuevas fuentes de

⁶ Cuando se han establecido los sectores productivos que conforman la economía, la diversificación ha de entenderse como el proceso mediante el cual una matriz de insumo-producto vacía (la mayoría de los coeficientes igual a cero) pasa a ser densa, adquiriendo los diferenciales regionales una creciente importancia.

recursos naturales, la rápida expansión de la frontera agrícola y, más que nada, el repentino caudal migrante, dan paso a nuevas y originales formas de comportamiento urbano.

Con respecto a esto, la tabla 1 muestra que el porcentaje de urbanización ha traspasado largamente el 50% en los ocho países más grandes de América Latina. De igual manera, su porcentaje promedio parece estar por encima de los estándares internacionales. Como regla, estos aumentos de población urbana se han distribuido irregularmente dentro del sistema urbano. Por ejemplo, la evidencia empírica dispersa indica que las ciudades grandes y medianas han aumentado sus niveles en lo que a población urbana, ingreso y fuentes de trabajo se refiere. Aunque muy agregados, ambos indicadores, el índice de primacía en el período comprendido entre 1960 y 1975 y el gran aumento en los tamaños de ciudades con una población de más de 500 mil habitantes, se han unido para este propósito y pueden interpretarse como cuestiones que apoyan la afirmación sostenida más arriba. Con mayor precisión puede afirmarse el aumento de las capitales regionales en relación a los núcleos primados y a los estratos de ciudades pequeñas.

A menudo, en ciudades medianas y grandes, uno se encuentra con un gran porcentaje de residentes que resultan ser emigrantes recién llegados. Por ejemplo, en Brasil un promedio del 55% de los residentes urbanos se ha establecido en seis ciudades en los últimos cinco años. Gran parte de las ciudades grandes y las áreas metropolitanas en Latinoamérica son muy conocidas por tener altos índices de desocupación y pobreza. No es sorprendente, ya que el acelerado flujo de migración a menudo se asocia a una pobreza inherente y a las distorsiones del mercado laboral en las zonas urbanas. Sin embargo, esto no significa que el flujo de población sea necesariamente un obstáculo para el proceso de desarrollo. Por el contrario, el aumento de la movilidad de la mano de obra está en la esencia de dicho proceso. El problema surge cuando estos flujos se orientan predominantemente hacia un pequeño número de puntos discretos en el espacio, o hacia un estrato determinado de la ciudad.

Debería recalcar también que a menudo las acciones emprendidas por los gobiernos han sido las responsables de los desequilibrios espaciales. Este ha sido el caso, durante la fase intrarregional, de algunos esquemas que, a través de la exención de impuestos y créditos subvencionados, pretendían fomentar las inversiones industriales en las regiones en vías de desarrollo. La experiencia pasada demuestra que estas nuevas actividades industriales conjuntamente con preferir instalarse en los grandes centros urbanos, tienden a ser innecesariamente intensivas en capital y con ello frustran las expectativas de trabajo de los emigrantes que se han sentido atraídos por la ciudad. Otro ejemplo se relaciona con los así llamados efectos no buscados de las políticas nacionales; entre ellos, el impacto espacial concentrado de las políticas antiinflacionarias y los programas de fomento de exportación de artículos manufacturados.

Una gran parte de los nuevos estudios está dedicada a los problemas de distribución de ingresos en América Latina ⁷. Sin embargo, desafortunadamente han enfocado la distribución del ingreso en forma estática y agregada, dado que no existen datos intertemporales y espaciales que puedan compararse. Sin embargo, parece existir un acuerdo unánime en que los índices de pobreza de América Latina están entre los más altos de los países en vías de desarrollo.

⁷ Véase referencias en Boisier, op. cit.

TABLA I
URBANIZACION EN PAISES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS

Países	Porcentaje de la población total		Población urbana		Tasa promedio de crecimiento anual		En ciudades grandes		Porcentaje de población urbana		En ciudades de más de 500,000 habitantes		Número de ciudades con más de 500,000 habitantes	
	1960	1975	1960	1975	1960-70	1970-75	1960	1975	1960	1975	1960	1975	1960	1975
Brasil	46	61			4.8	4.5	14	16	35	50	35	50	6	12
Argentina	74	81			2.0	1.9	46	46	54	60	54	60	3	5
México	51	63			4.8	4.6	28	32	36	47	36	47	3	6
Perú	46	63			5.0	4.5	38	39	38	39	38	39	1	1
Colombia	48	66			5.2	3.9	17	24	28	48	28	48	3	4
Bolivia	24	30			4.1	4.2	47	45	0	45	0	45	0	1
Venezuela	67	80			4.7	4.4	26	27	26	34	26	34	1	2
Chile	68	79			3.1	2.5	38	43	38	43	38	43	1	1

Fuente: World Bank, World Development Report, 1979.

También, tal como ya ha sido dicho en este artículo, hay clara evidencia de que estos índices no muestran ningún signo de reversión de su creciente y monótono aumento⁸.

Otra desventaja de estos estudios se refiere a la poca atención que se le presta a la extrema pobreza, especialmente al diseño de las políticas antipobreza. En relación al caso particular de países grandes, recientes estudios en Brasil se han concentrado en las causas de la pobreza en las ciudades intermedias y áreas metropolitanas⁹. En ellos, los índices de extrema pobreza se relacionaron con variables explicativas tales como la migración interna, la estructura productiva de la ciudad y su posición funcional dentro del sistema urbano. Entre los resultados, la relevancia de las variables de presión demográfica indica la necesidad de contar con políticas que fomenten la redistribución espacial de la población como una precondition para combatir la pobreza. Tal como sucede con frecuencia, los factores de la migración que "empujan" tienden a predominar por sobre los determinantes que "tiran" y, como consecuencia, determinadas ciudades carecen del poder para controlar la inmigración. En otras palabras, esto significa que las políticas de migración deben planificarse a nivel nacional. Otros resultados señalan la necesidad de examinar los procedimientos para controlar los efectos que los beneficios resultantes de los recursos no localizados tengan en la infraestructura social. Se supone que estos procedimientos deben asegurar que los beneficios sociales derivados de las inversiones hechas en los rubros de vivienda, salud, educación, etc., que originalmente fueron hechas en favor de las personas con menos recursos, no se desvíen hacia los grupos de ingresos más altos.

EL ROL DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES

Hemos dicho anteriormente que para llevar a cabo cambios estructurales en el sistema económico es prerequisite que se produzcan algunas modificaciones institucionales y políticas. A nivel teórico se podría esperar una dese-

⁸ A este respecto, los datos más recientes de que se dispone sobre los países de América Latina, arrojan las siguientes cifras:

TABLA II. Porcentaje de participación del ingreso familiar por grupos percentiles.

	20% más bajo	20% más alto	10% más alto
México (1977)	2,9	54,4	36,7
Chile (1968)	4,4	51,4	34,8
Brasil (1972)	2,0	66,6	50,6
Argentina (1970)	4,4	50,3	35,2
Venezuela (1970)	3,0	54,0	35,7
Perú (1972)	1,9	61,0	42,9

Fuente: World Bank, World Development Report, 1979.

⁹ M. de Mata "Concentrao de Rénia, Desemprego e Pobreza no Brasil", Rio de Janeiro, IPEA, Coleção Relatórios de Pesquisa N° 41, 1979. Véase también II, C. Tuosa, "Causes of Urban Poverty in Brasil" *World Development* 9/10 (1978), 1087-1101.

tralización de las decisiones que fuese consecuencia natural de un proceso mediante el cual la sociedad progresivamente asignase mayor importancia al logro de las metas de equidad. Igualmente, es esencial la participación política de todos los sectores de la sociedad con el objeto de hacer llegar sus preferencias al nivel donde se toman las decisiones. En la actualidad, estos cambios económicos, políticos e institucionales son aspectos íntimamente ligados al mismo fenómeno general, es decir, el proceso de desarrollo de la sociedad.

En la práctica, a menudo se expone el razonamiento de que las etapas iniciales de la sustitución de importación es probable que sean paralelas a causa de las decisiones centralizadas que se adoptan y de los sistemas políticos autoritarios. Incluso, se dice que esta conformación es necesaria con el propósito de asegurar un verdadero esfuerzo de movilización en pro de un crecimiento rápido. Cual sea la verdad que se esconde tras este planteamiento, el hecho es que para la gran mayoría de los países latinoamericanos es esta una cuestión más bien de interés histórico o académico.

Si no por razones de justicia social, al menos desde el punto de vista del sistema económico, estas economías de ingresos medios parecen haber alcanzado un nivel en donde la expansión de su mercado nacional comienza a ser vital para continuar el proceso de desarrollo. Dado el alto grado de concentración de ingresos, ello significa lo mismo que aseverar la necesidad de políticas redistributivas intensas¹⁰.

En contraposición a estas experiencias previas, los nuevos esfuerzos de redistribución tendrían que originarse en una sociedad cuyas garantías políticas favorecieran la equidad en relación al rendimiento económico. Esto también implica que las proposiciones alternativas para la redistribución marginal, las así llamadas políticas de redistribución incrementales, no son aceptables si están basadas ya sea en que requieren un período demasiado largo para proporcionar resultados tangibles, o en que no pueden garantizar cambios en el promedio de los índices de pobreza.

Por lo tanto, se espera que al menos durante esta fase de transición, la diversificación de fuerzas por el lado de la oferta (reestructuración sectorial) y de la demanda (redistribución del ingreso) ejercerá presión para lograr una participación política más amplia y una descentralización en la toma de decisiones. En resumen, la adopción de políticas redistributivas globales y el grado de éxito que éstas alcancen, dependerá de la resistencia presentada por los privilegios heredados de etapas previas. Además, tal como lo demuestra el modelo de sustitución de importaciones, es probable que estos privilegios se arraiguen en los bienes durables y en los sectores internacionales de la economía.

COMENTARIOS FINALES

De todo lo expuesto anteriormente, se deduce con claridad la importancia que tiene la perspectiva histórica en los análisis económicos. También se demuestra que para estar en condiciones de establecer hipótesis realistas cuando

¹⁰ Aquí estamos partiendo de la base que estos proyectos de exportación del país no son muy brillantes y que darán lugar a problemas en la balanza de pagos. Incluso si se iniciara inmediatamente un programa de redistribución drástico, sus efectos mitigadores en el déficit externo sólo podrían palparse tras unos cuantos años de madurez.

se hacen análisis parciales, los encargados de tomar las decisiones y los investigadores están obligados a comenzar con un enfoque global.

A pesar de la cantidad relativamente amplia de literatura que existe sobre la experiencia latinoamericana, parece haber un motivo suficiente para hacer una reevaluación de antiguas políticas de desarrollo regional bajo la luz de estos dos simples principios. A menudo, el fracaso de los programas regionales puede atribuirse a supuestos errados (o falta de hipótesis) en relación al comportamiento de la competencia entre regiones o del sistema económico considerado como un todo. En otros casos, las personas encargadas de establecer las políticas regionales no consideran la naturaleza centralizada del proceso de toma de decisiones del país, o a veces evalúan erróneamente su propio poder de compromiso político.

En relación a cuestiones de política más específicas y a prioridades de investigación, dos asuntos interdependientes merecen especial atención. El primero tiene que ver con la organización y la dinámica del mercado laboral urbano, en particular en las grandes ciudades y las áreas metropolitanas. Cada año un creciente número de inmigrantes deambulan al interior de estas ciudades, compitiendo por un porcentaje de fuentes de trabajo que crece lentamente en estos modernos sectores urbanos. El mercado comienza a segregarse, discriminación es la regla y el crimen y la presión social aumentan. En este ambiente se desarrollan nuevas formas de subsistencia, y la familia, en vez del individuo, se convierte en la unidad que toma decisiones. Además, bajo estas condiciones, la teoría económica tradicional presta poca ayuda y es necesario hacer más investigaciones básicas sobre la organización y el comportamiento de estos mercados con el objeto de encauzar las políticas laborales del gobierno.

La segunda cuestión se refiere a los patrones urbanos de extrema pobreza y a las políticas antipobreza. Aquí la necesidad de datos estadísticos perfeccionados es crucial. Nos referimos a un conjunto de datos que reflejen las particularidades institucionales y culturales de cada país.

La organización social de la familia y su comportamiento en calidad de unidad que consume y produce, el rol que desempeña la seguridad social y la legislación laboral (en el sentido de proteger algunos sectores laborales y discriminar con otros), la evaluación de problemas de ingreso en cuanto al tipo, actitudes, perspectivas y status social relacionado con el consumo de ciertos tipos de bienes y servicios (especialmente durables) y accesibilidad a los servicios de la infraestructura social, son sólo algunos de los factores relevantes que explican la distribución del ingreso: los gastos, especialmente cuando se trata de personas de escasos recursos que viven en las zonas urbanas.

En lo que concierne, al diseño de políticas antipobreza, debería recalcar el impacto que producen los programas gubernamentales orientados hacia lo social. De acuerdo con el enfoque de las necesidades básicas, las inversiones en infraestructura social son una importante fuente de trabajo directo y también desempeñan un papel importante en calidad de complemento del ingreso real de la persona de escasos recursos que habita en zonas urbanas, esto es, en la medida en que estas inversiones permiten el acceso a servicios básicos tales como salud, educación, vivienda y transporte.

Para finalizar, nos parece del caso hacer una advertencia. La reciente evidencia empírica obtenida del caso brasileiro deja grandes dudas acerca de en

qué medida, en el pasado, tales programas de inversión gubernamental han reducido la pobreza urbana y redistribuido el ingreso.

Una vez más, este hecho señala la necesidad de implantar rigurosos procedimientos de control para verificar la incidencia de estos programas y, a su vez, evitar las frecuentes e indeseables pérdidas de beneficios, que en vez de favorecer al pobre urbano para quien originalmente se crearon estos procedimientos, benefician a miembros de la clase que percibe ingresos más altos.