

URBANIZACIÓN, MIGRACIONES INTERNAS Y DESARROLLO REGIONAL: NOTAS PARA UNA DISCUSIÓN*

JORGE BALÁN

*Departamento de Ciencia Política
Universidade Federal de Minas Gerais*

I. INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS años se ha venido discutiendo cada vez con mayor frecuencia, tanto en medios académicos como gubernamentales, en la literatura especializada y en medios periodísticos, la necesidad de una política migratoria o una política de urbanización. Esta necesidad es tan cierta para Brasil como para la mayoría de los países latinoamericanos. El estímulo para estas discusiones es, en apariencia, obvio: la aceleración del proceso de urbanización en los últimos tres decenios, la creciente concentración de la población urbana en centros metropolitanos, y el papel que juegan en estos procesos las migraciones internas. Detrás de las discusiones se encuentra el supuesto, basado en consideraciones de tipo muy diverso, de que el volumen migratorio es excesivo, su dirección a veces inadecuada, y el crecimiento de la población urbana desproporcionado. Sin embargo, no siempre se expresa con claridad con relación a qué se dan el exceso, la inadecuación y la desproporción a que nos referimos.

En este trabajo se presentan algunas consideraciones sobre los procesos de migración y de crecimiento de la población urbana, dentro del contexto del desarrollo nacional y regional que presentan algunas implicaciones en términos de política migratoria. En este sentido, se considera que no existe una relación disfuncional entre el desarrollo o el bienestar social y las migraciones internas y la concentración urbana que se están dando actualmente en el Brasil y en otros países latinoamericanos. Sin embargo, es necesario aclarar que en este trabajo sólo se presentan algunas notas para su discusión y no un esquema elaborado. Por esta razón se introducen en el texto algunas divagaciones que normalmente se excluirían o dormirían pacíficamente como notas de pie de página.

La intención principal en este trabajo es pues sugerir que cualquier política migratoria que pretenda tener algún efecto sobre la redistribución geográfica de la población, y que influya tanto en el volumen e identidad de los migrantes como en la dirección de las migraciones, deberá

* Revisión de un trabajo presentado al I Simpósio de Desenvolvimento Econômico e Social: Migrações internas e desenvolvimento regional, organizado por CEDEPLAR. Belo Horizonte, Brasil, 13-14 de abril de 1972.

estar íntimamente ligada a la política de desarrollo en general y en especial al papel de los desequilibrios regionales dentro de dicha política. Los estímulos principales para las migraciones internas, urbanización y concentración urbana, provienen de la forma en que se dan los desequilibrios regionales y sectoriales dentro del modelo de desarrollo. La mayoría de las decisiones que afectan a regiones o sectores en forma desigual, influyen en el volumen, dirección y rapidez de los movimientos de población aunque muchas veces en forma indirecta y no planificada, con resultados imprevistos e impredecibles. Como todo aspecto de política económica, la política migratoria implícita o explícita es un fenómeno tanto económico como político, difícil de ser encuadrado fuera del contexto de estructuras sociales, económicas y políticas concretas, producto de un proceso histórico particular.

II. URBANIZACIÓN Y METROPOLIZACIÓN

Cualquiera que sea la medida que se utilice, resulta evidente que la población brasileña se ha urbanizado en forma notoria durante los últimos tres decenios. El peso relativo de la población en ciudades de 20 000 y más habitantes aumentó unas dos veces y media entre 1940 y 1970. Al mismo tiempo, la población urbana tendió a concentrarse en ciudades grandes y áreas metropolitanas, a pesar de que Brasil, dentro del contexto latinoamericano, se caracteriza por una baja concentración de la población urbana en las ciudades principales. Las migraciones intra e inter regionales se han acelerado en este período. Los polos de atracción han sido las ciudades en general, las ciudades grandes en especial, y las regiones más desarrolladas (que son también las más urbanizadas) o con desarrollo más acelerado.

No tenemos información adecuada sobre el peso relativo de las ganancias migratorias en el crecimiento demográfico de ciudades de diverso tamaño. Conviene entonces recordar que estas ganancias son sólo uno de los factores del crecimiento urbano, a veces no el principal.¹ El crecimiento natural en sí es un estímulo para la urbanización y metropolización, ya que con altas tasas de crecimiento natural, las localidades pequeñas semiurbanas se transforman en ciudades y las ciudades medianas en metrópolis en períodos de tiempo relativamente cortos. Esto no es sólo producto de categorías artificiales mediante las cuales cambiamos el nombre que damos a una localidad cuando crece su población. El aumento de la densidad produce modificaciones en la estructura económica y social, ecología y funciones urbanas, aunque no en forma directa sino a través de mecanismos sutiles y muy variables.² Además, el proceso de metropolización resulta en alguna medida del aumento del área geográfica de las ciudades y de una mayor cercanía física e interdependencia económico-social entre localidades vecinas. Nuevamente, éste tampoco es un fenómeno puramente clasificatorio por el cual decidimos

¹ Véanse los cálculos de Eduardo E. Arriaga, "Components of City Growth in Selected Latin American Countries", *Milbank Memorial Fund Quarterly*, 46, 2, 1968.

² Véase, por ejemplo, Leo F. Shnore, *The Urban Scene*, Nueva York, The Free Press, 1965, especialmente el capítulo I.

llamar área metropolitana a un conjunto de localidades vecinas y por lo tanto aumentar la población que vive en áreas metropolitanas. Es un fenómeno real de transformación urbana, de creación de centros mayores a partir de localidades preexistentes y como consecuencia de una mayor interdependencia entre las mismas, que sólo culmina con una sanción político administrativa. En consecuencia, se puede esperar una cierta urbanización y metropolización demográficas, con consecuencias económicas y sociales, aún sin ganancias migratorias aunque de hecho éstas han sido importantes.

La discusión sobre las influencias del desarrollo nacional y regional sobre la concentración urbana se posterga para más adelante. Sin embargo se plantea ahora en qué sentido los procesos de urbanización y metropolización acelerados generan distorsiones para el desarrollo o para grupos particulares de la población. Los aspectos positivos de la concentración demográfica son bien conocidos, por lo que no vale la pena insistir en ellos: la concentración urbana se asocia generalmente (aunque no unívocamente) con una mayor escala del mercado y consecuentes economías de escala, disponibilidad de mano de obra en general y sobre todo especializada, multiplicación de economías externas y una serie de transformaciones sociales y políticas incluidas bajo el concepto un tanto ambiguo de modernización. En la medida en que el desarrollo de la economía urbana es clave para el desarrollo nacional, son obvias las funciones de la concentración urbana. Los aspectos negativos son más difíciles de juzgar, ya que debemos delimitar para qué y para quiénes son negativos. Es conveniente discutir brevemente dos aspectos, la presión sobre el mercado de trabajo y sobre los servicios urbanos, que son los que se mencionan con más frecuencia.

Aunque las estadísticas adecuadas escasean y el fenómeno es más variable de lo que a veces imaginamos, parece que hay consenso en cuanto a la existencia de problemas serios de absorción de mano de obra en las ciudades, en especial para la mano de obra menos calificada, problemas que se reflejan en desempleo, subempleo y empleo con bajos niveles de remuneración en sectores marginales de la economía urbana. A veces se piensa que esto ocurre principalmente por exceso de oferta de mano de obra no especializada, y se relaciona dicho exceso con la migración rural-urbana. Para espantar fantasmas en relación con tal exceso, la migración como responsable y los migrantes como víctima, fantasmas que a menudo surgen en este tipo de discusiones, es preciso puntualizar algunas cuestiones de lógica y otras de datos. La presión sobre el mercado de trabajo urbano, en la medida en que resulta de procesos migratorios, reduce la presión en otros centros urbanos menores y en el campo. En el peor de los casos, lo que ocurre es una redistribución geográfica y sectorial de un excedente de mano de obra preexistente.³ Ese excedente en los lugares de origen puede ser menos visible, entre otras cosas porque algunas categorías de la población (mujeres, jóvenes) no "figuran" entre los buscadores de empleo, pero existe igualmente. Por

³ Véanse dos formulaciones diferentes pero compatibles en Paul Singer, "Urbanização e desenvolvimento: o caso de São Paulo", manuscrito inédito, y en Douglas H. Graham, "Algumas considerações econômicas para a política migratória no meio brasileiro", publicado en Manoel Augusto Costa (Comp.), *Migrações internas no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971.

otra parte, el exceso de oferta reduce el costo de la mano de obra en especial la no calificada pero la calificada también, ya que los salarios de esta última suelen ser fijados en relación a los de la primera. Tal reducción beneficia al proceso de acumulación de capital, lo que de una forma u otra prácticamente constituye el mecanismo esencial del desarrollo capitalista. Muchas de las ocupaciones "marginales", inestables y mal pagadas, son ocupadas por jóvenes y mujeres que contribuyen al ingreso familiar (y que indirectamente hacen posible la reducción de los salarios de la mano de obra "integrada"). El mismo exceso de mano de obra, en sectores o regiones de menor desarrollo, incide en forma mucho menor sobre el proceso de acumulación.

Con respecto a los migrantes como víctimas, el problema se puede resolver con base en datos empíricos. Conviene señalar una vez más la heterogeneidad de la categoría "migrantes", que sin duda incluye en todos los casos mano de obra calificada. Pero un hecho aún más importante, es que todo indica una tendencia a la movilidad objetiva y subjetiva como resultante de la migración rural-urbana de mano de obra no calificada, en la mayoría de los casos. En otras palabras, no todos los migrantes son marginales, ni aquellos que lo son están necesariamente peor en términos de nivel de vida de lo que estaban antes de migrar.⁴

El segundo aspecto que interesa discutir es la presión sobre los servicios urbanos (agua, drenaje, electricidad, transporte, etc.), vivienda, y servicios educacionales y médicos. En todas estas áreas surgen importantes deficiencias, que también varían mucho. Suele argumentarse que estas presiones desvían recursos escasos, que podrían utilizarse en inversiones más productivas, hacia la satisfacción de demandas de consumo. Aunque estos argumentos son en alguna medida valederos, en abstracto pierden sentido. El crecimiento de la demanda habitacional o de servicios de distinto tipo no es consecuencia directa y constante del crecimiento demográfico, ni las dificultades para satisfacer dicha demanda aumentan siempre con el tamaño del conglomerado urbano. El aumento de la demanda es en gran parte consecuencia del aumento en el ingreso asociado con la urbanización. Directa o indirectamente, los consumidores pagan por dichos servicios, y si no pagan no los obtienen. Las deficiencias observables reflejan en parte problemas de adecuación temporal entre demanda y oferta, pero más que nada reflejan que no todos pueden pagar dichos servicios: éstos normalmente tampoco podrían pagarlos si viviesen en localidades menores o en áreas rurales. Existen servicios aparentemente gratuitos o subsidiados, como los servicios médicos y educacionales para estratos bajos. Son gratuitos en apariencia porque en el cálculo que una familia hace de lo que obtiene por el trabajo de sus miembros en el medio urbano, dichos servicios sin duda cuentan (de tal forma que son también un subsidio a los empleadores, o por lo menos una forma indirecta de pagar salarios). Además, a largo plazo, estos servicios constituyen sin lugar a dudas inversiones en capital humano. Finalmente, cabe mencionar que en términos de costo y eficiencia, muchos de estos servicios operan con economías de escala y son más baratos en centros urbanos mayores. Lo único que claramente aumenta con

⁴ Ver Jorge Balán, "Diferencias socioeconómicas en las ciudades latinoamericanas: un análisis estructural", *Desarrollo Económico*, 9, 35, 1969.

el crecimiento urbano es el costo de la tierra, y de allí la popularidad de las invasiones de tierras en todas las ciudades grandes.⁵

En síntesis, si bien la mayor concentración urbana genera una serie de presiones sobre el mercado de trabajo urbano y sobre los servicios urbanos, que demandan importantes transformaciones de organización y resultan en numerosas insuficiencias e ineficiencias, desde un punto de vista más amplio, muchos de los problemas que surgen contribuyen a la dislocación y concentración de problemas regionales o nacionales que a largo plazo tienen mayor posibilidad de resolución en los centros urbanos. Por otra parte, también es cierto que la concentración trae una mayor visibilidad y viabilidad de expresiones sobre la estructura social y económica y el sistema político: el subempleo, el hacinamiento y la falta de servicios básicos, la deserción escolar, la desnutrición infantil, etc., son más obvios y políticamente relevantes en las ciudades grandes. En palabras más sencillas, la pobreza urbana es más evidente e incomoda más a las estructuras de poder que la pobreza dispersa en villas y áreas rurales.

III. MIGRACIONES INTERNAS: DETERMINANTES DEL VOLUMEN Y DIRECCIÓN

A pesar del indudable progreso de la investigación durante el último decenio,⁶ existe aún gran confusión sobre los determinantes y consecuencias de las migraciones internas. No es raro encontrar todavía que alguien piense imprescindible frenar las migraciones para evitar el despoblamiento rural y la miseria urbana y piense que para hacerlo existe la "...necesidad de una campaña de esclarecimiento para destruir en las poblaciones del interior la imagen falsa de 'el dorado' que se tiene sobre las grandes ciudades".⁷

Resulta conveniente revisar con rapidez algunos problemas teóricos en la explicación de la migración aunque esto no es imprescindible para el argumento principal de este trabajo, y el lector no interesado puede omitir la lectura de esta sección sin gran perjuicio. Las teorías sobre la migración se han debatido por un tiempo entre opciones falsas, en gran medida como resultado de conceptualizaciones defectuosas y de estadísticas escasas. Hay tres dificultades conceptuales que han inhibido el desarrollo teórico, y que en alguna medida están hoy en día más claras. La primera dificultad radica en la separación arbitraria entre "factores" que coinciden con áreas disciplinarias: económicos, sociales, culturales, psicológicos, etc. Claramente, éstos no son entes reales sino diferentes formas de encarar el fenómeno. El segundo problema radica en la confusión entre niveles de análisis, con el peligro resultante de extraer inferencias simplistas entre niveles (lo que en sociología llamamos a menu-

⁵ De hecho, es posible (aunque no tenemos información suficiente) que los migrantes de origen rural contribuyan con más de lo que reciben en términos de servicios urbanos. Ver Graham, *op. cit.*, p. 18.

⁶ Una revisión reciente de gran valor es la de Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira, "Migraciones internas en América Latina: Exposición y crítica de algunos análisis", en *Migración y desarrollo: consideraciones teóricas*, publicación de ELACSO, en prensa.

⁷ *Jornal do Brasil*, 16/3/72, primer cuaderno, p. 7.

do "falacias ecológicas" ⁸). No existe ninguna regla simple para hacer inferencias de niveles muy agregados (dirección de flujos migratorios) a otros menos agregados (composición de dichos flujos) y al nivel motivacional (por qué migra la gente), aunque sin duda existe cierta relación entre niveles. Por último, otra fuente de confusión ha sido la distinción un tanto arbitraria entre estímulos en la localidad de origen y de destino (factores de expulsión y atracción), que tiende a oscurecer el hecho de que la migración se enmarca en una estructura que incluye a ambos, sea al nivel motivacional o de organización social.

Existen algunas convergencias notorias entre hipótesis generadas a partir de diversos marcos teóricos y disciplinarios para explicar la dirección predominante de las migraciones internas en países en desarrollo. En economía, las formulaciones más generales, y por lo tanto las más simples, provienen de aquellos que consideran a la migración como forma de inversión en capital humano y en consecuencia explican volumen y dirección de los procesos migratorios dentro de un esquema de costo-beneficio.⁹ La inferencia acerca de la racionalidad del migrante típico, que evalúa de alguna forma los costos de diversa naturaleza (incluyendo costos psíquicos) implicados en la migración y los balancea con los beneficios esperados de la misma a largo plazo, es un ejemplo de las inferencias un tanto simplistas que se hacen entre niveles. Sin embargo, a nivel agregado resulta un esquema teórico útil para comprender la dirección y distancia de los movimientos migratorios. También, como señala Herrick correctamente, el esquema da una interpretación lógica de los diferenciales migratorios conocidos por los demógrafos desde hace tiempo.¹⁰

Si no adoptamos un esquema economicista del concepto de racionalidad, las implicaciones dentro de un marco de costo-beneficio resultan congruentes con el tipo de hipótesis utilizadas por sociólogos y antropólogos en investigaciones recientes.¹¹ Éstos han focalizado la migración como un proceso resultante de decisiones en las cuales juega un papel muy importante la estructura de oportunidades percibidas, y ésta a su vez resulta de la posición que el individuo ocupa en estructuras sociales concretas. La composición del grupo familiar y el sistema de parentesco, la fluidez del sistema de estratificación social, las comunicaciones de masas y las influencias personales, son todos mecanismos que intervienen en la posición de la estructura, por una parte, y la percepción de oportunidades que influye también en la decisión de migrar, por la otra. Este tipo de esquema también provee una explicación de los diferenciales migratorios, pero transforma categorías abstractas (sexo, edad, edu-

⁸ Véase Johan Galtung, *Theory and Method in Social Research*, Nueva York, Columbia University Press, 1967, pp. 45-48.

⁹ Dentro del área latinoamericana, ver Gian S. Sahota, "An Economic Analysis of Internal Migration in Brasil", *Journal of Political Economy*, 76, 2, 1968; y Bruce Herrick, "Urbanization and Urban Migration in Latin America: An Economist's View", en Francine F. Rabinovitz y Felicity M. Trueblood (Comps.), *Latin American Urban Research*, Beverly Hills, Cal., Sage, 1971.

¹⁰ Herrick, *op. cit.*

¹¹ Véase Orlandina de Oliveira y Claudio Stern, "Notas acerca de la teoría de las migraciones internas: aspectos sociológicos", en *Migración y desarrollo*, *loc. cit.*, así como mi Introducción a Jorge Balán, Harley L. Browning, Elizabeth Jelin, y colaboradores, *Estudios sobre migración, estructura ocupacional, y movilidad en México*, México, UNAM, en prensa.

cación) en status concretos que definen la forma de participación en actividades sociales. Esto permite explicar, por ejemplo, por qué el diferencial por sexo varía no sólo en función de la distancia sino también en función de la organización familiar.¹²

Aunque estos esquemas ofrecen principios explicativos sobre quiénes migran, hacia dónde, y en menor medida sobre su volumen, corren el peligro de caer en lo obvio. En efecto, si nos limitamos a decir que la migración resulta del deseo de mejorar los niveles de vida, y que por lo tanto existen tasas mayores entre aquellos que tienen más posibilidades objetivas de lograrlo, y que las migraciones se dirigirán hacia aquellas localidades donde dichas posibilidades se cristalizan (siempre que el costo no sea muy alto), de hecho no estaremos diciendo nada muy nuevo. En otras palabras, un esquema de costo-beneficio estrecho, aun cuando contabilicemos la *saudade* como costo y la experiencia nueva como beneficio e incluyamos la participación en estructuras concretas como parámetros de costos y beneficios, tiende a llevarnos a los viejos problemas del hedonismo clásico: la gente hace lo que hace porque espera obtener alguna gratificación relativa. Obviamente, nos interesa ir más allá y explicar qué beneficios se esperan, por qué distinto tipo de gente espera distintos beneficios, cómo se adecúan las expectativas a condiciones objetivas, y sobre todo qué condicionantes de estructura social y económica permiten tanto las condiciones objetivas como las percepciones "adecuadas". El predominio femenino en la migración rural-urbana, por ejemplo, resulta de la participación de la mujer en la organización de la producción rural y urbana así como de características de la organización familiar. En forma más amplia, para entender la migración tanto de hombres como de mujeres, el contexto mayor está dado dentro de un esquema histórico del desarrollo en el cual se da una integración económica y política creciente a nivel nacional, al mismo tiempo que se acentúan los desequilibrios regionales y sectoriales y se modifican las relaciones entre grupos, sectores económicos y regiones. Aunque a corto plazo y para algunos fines podamos dejar de lado este contexto histórico y tomar a dichos desequilibrios como una constante, su consideración explícita es imprescindible para entender a la urbanización como proceso y el papel que en él juegan las migraciones internas.¹³

IV. DESARROLLO REGIONAL, DESARROLLO NACIONAL Y SISTEMA DE CIUDADES

Las desigualdades espaciales y sectoriales que surgen con el desarrollo son bien conocidas. Sin embargo, rara vez se explicita que dichas desigualdades responden a relaciones de poder entre grupos concretos dentro de modelos particulares, históricos, de desarrollo. Comúnmente se afirma que los desequilibrios tienden a aumentar durante ciertas etapas intermedias del desarrollo, para declinar más adelante en economías desarro-

¹² Véase Morris David Morris, "The Recruitment of an Industrial Labor Force in India, with British and American Comparison", *Comparative Studies in Society and History*, II, 3, 1960.

¹³ Ver Paul Singer, "Migraciones internas: consideraciones teóricas sobre su estudio", en *Migración y desarrollo*, loc cit.

lladas. No se trata sólo de que algunos sectores económicos y algunas regiones sean más dinámicos y crezcan más rápido que otros. El dinamismo de unos se explica parcialmente por el estancamiento de otros, y viceversa. La migración selectiva, flujos de capitales, términos de intercambio internos, política económica en favor de sectores dinámicos, estos y otros procesos acentúan el dinamismo y estancamiento respectivos. En el largo plazo, según algunos autores, con una mayor integración política y económica surgen estímulos para revertir el proceso: la migración se vuelve menos selectiva y más masiva, tendiendo a equilibrar salarios, al mismo tiempo que cierta migración altamente selectiva en dirección contraria tiende a aparecer; nuevas oportunidades de inversión y bajos costos de mano de obra lleva a inversionistas de la región desarrollada a trasladarse a la menos desarrollada; con el abaratamiento provocado por la producción en serie los términos de intercambio dejan de favorecer a la región desarrollada; surgen nuevos estímulos para una re-dirección de la política económica; etc.¹⁴

La hipótesis de la relación curvilínea entre desarrollo y desigualdades regionales padece, lo mismo que su equivalente en la división internacional del trabajo, de cierta ingenuidad política y sociológica. La relación establecida entre regiones menos desarrolladas (o periféricas) y región más desarrollada (o central) expresan no sólo diferencias de recursos y organización productiva sino también poder relativo. Como afirma Friedmann, "El criterio decisivo para distinguir entre centros y periferias es el foco efectivo de poder de toma de decisiones. En el caso de subsistemas dependientes dentro de una sociedad, dicho poder se localiza mayormente fuera de ellos, y en consecuencia su desarrollo es inducido en forma exógena."¹⁵

En la medida en que los intereses principales de los sectores dinámicos estén radicados en la región central, las decisiones que toman en relación a regiones periféricas tendrán que ser compatibles con aquellos más que con los intereses, necesidades o recursos disponibles en la región periférica. Esto no impide el desarrollo de esta última, pero éste se produce en función de condiciones en la región central.

En el modelo de desarrollo que predomina en Brasil (y al respecto no hay diferencias con otros países en "niveles intermedios" de desarrollo, como Argentina y México), existen dos bases importantes para la centralización del proceso que lleva a una creciente integración económica y política. Una de ellas es el estado nacional, que cada vez concentra mayor poder de decisión y que desempeña un creciente papel económico. La otra es la concentración de decisiones económicas en grandes empresas y conglomerados (cualquiera sea el origen del capital). La integración nacional, que se produce a través de una reorganización del sistema de relaciones políticas y económicas entre grupos y regiones, se da bajo la égida de estos elementos centralizadores. Sería ingenuo hacer una identificación simplista entre ellos, pero es obvio que existen múltiples relaciones que los ligan. En el caso de los países actualmente

¹⁴ J. G. Williamson, "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns", reproducido en L. Needleman (Comp.), *Regional Analysis*, Baltimore, Penguin Books, 1968.

¹⁵ John Friedman, "The Future of Urbanization in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, V, 9, 1969-1970, p. 180.

en desarrollo, esta forma de darse la integración nacional es particularmente importante por el surgimiento durante el siglo xx de nuevas formas organizacionales y de control: los nuevos instrumentos de política económica de inspiración keynesiana, por el lado del estado, y los conglomerados económicos por el lado empresarial.

Aunque antes se hace referencia a desarrollo regional, desequilibrio y relaciones entre regiones, el *locus* de este proceso se da en las ciudades, ya que los intereses de los sectores dinámicos radican en la economía urbana y los procesos de decisión se efectúan en ellas. De cierta forma podemos aceptar la posición extrema de Jane Jacobs cuando afirma que "... los cambios dentro de la economía nacional surgen de cambios dentro de la economía de las ciudades. Una economía nacional es la suma de las economías urbanas de una nación y de los efectos secundarios, pasados y presentes, de éstas sobre las economías de pueblos, villas, áreas rurales y regiones salvajes".¹⁶ Con más razón esto es así cuando en forma efectiva la economía urbana representa la mayor parte de la economía nacional.⁷

Este enfoque, centrado en las ciudades, permite relacionar la problemática que estoy presentando (predominio de uno o más centros regionales-sectoriales y desequilibrios concomitantes en el proceso de desarrollo y formación nacional) con aquella centrada en el concepto de sistema de ciudades. Gran parte de la literatura con respecto a esta última se ha limitado a fenómenos demográficos (la distribución de la población urbana), pero es evidente que otras formas de concentración son relevantes. Cabe preguntarse entonces acerca de la utilidad de los estudios sobre sistema de ciudades para esclarecer problemas de concentración y diferenciación sobre bases geográficas en general.⁷

La literatura sobre modelos de distribución de la población urbana es bien conocida y no hay necesidad de detenernos mucho en ella.¹⁷ En trabajos recientes se ha enfatizado la necesidad de percibir a la distribución log-normal y a la primacía como modelos hasta cierto punto compatibles, y no necesariamente alternativos.¹⁸ También pareciera que han sido dejados de lado los esfuerzos dirigidos a obtener asociaciones estadísticas a nivel internacional entre forma de distribución de la población urbana y todo tipo de características nacionales, ya que entre otros problemas dichas asociaciones se mostraron particularmente débiles e inestables, dependiendo de técnicas de medición y muestras particulares de países.

Los enfoques ecológicos, que nos hacen pensar en la distribución de población urbana en función de variables tecnológicas y de organización social, parecen particularmente fructíferos para sugerir procesos típicos

¹⁶ Jane Jacobs, *The Economy of Cities*, Nueva York, Vintage Books, 1970, p. 262.

¹⁷ Una revisión reciente de la literatura con referencia a América Latina puede encontrarse en Richard M. Morse, "Primacía, regionalización y dependencia", *Desarrollo Económico*, 11, 41, abril-junio de 1971.

¹⁸ César Vapñarsky, "On Rank Size Distribution of Cities", *Economic Development and Cultural Change*, 17, 4, 1969; Brian L. Berry, "City Size and Economic Development: Conceptual Synthesis and Policy Problems with Special Reference to South and South-East Asia", en Leo Jakobson y Ved Prakash (Comps.), *Urbanization and National Development*, Beverly Hills, Cal., Sage, 1971, pp. 111-155.

a cierto nivel alto de generalidad. Por otra parte, y esto es especialmente cierto en la explicación de la primacía (o su inexistencia), parece inevitable caer en formas históricas de explicación, en las cuales la acumulación de procesos en el tiempo son considerados junto con regularidades generales.¹⁹ Entre los trabajos basados en una aproximación ecológica vale la pena mencionar el de Gibbs y Martin, que relacionan el grado de dispersión de los insumos externos y su importancia relativa con la complejidad tecnológica, la división del trabajo intra e intersectorial, y la urbanización y metropolización.²⁰ Vapñarsky, con una orientación algo diferente y enfocado en sólo un caso, intenta explicar la primacía de Buenos Aires en la Argentina por el bajo grado de encerramiento del sistema argentino, mientras que la emergencia de un sistema equilibrado de ciudades (aparte de Buenos Aires) respondería a una creciente interdependencia interna.²¹

Estos trabajos sugieren que a mayor apertura externa de un sistema nacional (sea en forma subordinada o supraordinada), mayor tenderá a ser la concentración demográfica y funcional en una o pocas ciudades, aquellas encargadas de centralizar la transacción entre el sistema y el exterior. También sugieren que mayor será el desnivel tecnológico y organizacional entre tales ciudades y el resto del sistema urbano. En algunos casos históricos, el sistema con tal grado de apertura no es una nación sino una región dentro de ella, suficientemente desligada del resto de la sociedad como para no transmitir sino efectos débiles sobre ésta. Lo que es más, pueden sucederse diversas regiones en este papel, como ocurrió en el Brasil. Tales casos ofrecen gran interés porque las ciudades que cumplieron en algún momento el papel centralizador y de contacto externo —en caso de haber adquirido un tamaño mínimo— subsisten como centros regionales y pueden cambiar de funciones.²² Otro tipo de derivación de estos estudios es la tendencia de la interdependencia interna de un sistema a generar el surgimiento de un sistema urbano equilibrado, de forma aproximadamente log-normal. El mismo centro primado puede de esta forma tener un doble papel, ya que si se vuelca hacia adentro da lugar a una mayor integración regional o nacional y permite el surgimiento de un sistema urbano complejo y diferenciado, una de cuyas características es el equilibrio demográfico. La permanencia de un alto grado de apertura, o la simple acumulación de externalidades, complejidad organizacional y densidad de mano de obra y mercados, explican la continuación de un grado de primacía a pesar de darse una distribución que tienda a la log-normalidad en el resto de la población urbana.

¹⁹ Ver Harley L. Browning, "Primacy Variation in Latin America during the Twentieth Century", trabajo presentado al Congreso Internacional de Americanistas, Lima, Perú, 2-9 de agosto de 1970, y del mismo autor "Mexico's Pattern of High Primacy", manuscrito no publicado.

²⁰ Jack P. Gibbs y Walter T. Martin, "Urbanization, Technology and the Division of Labor", reproducido en Gerald Breese (Comp.), *The City in Newly Developing Countries*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1969.

²¹ Vapñarsky, *loc. cit.*

²² La escasez de estudios histórico-demográficos impide cualquier intento de dar mayor precisión a estas hipótesis, pero simplemente hacer mención de casos como el nordeste brasileño, el noroeste argentino o la región centro norte mexicana puede ayudar a pensar en ejemplos de patrones de distribución demográfica y redes urbanas que sobrevivieron cambios económicos drásticos y modificaron sus funciones espaciales.

Este tipo de relaciones entre distribución de la población —y funciones— urbanas y grado de apertura externa e interdependencia interna, son postuladas para cualquier sistema, y no sólo para sistemas nacionales. Sin embargo, la existencia de sociedades nacionales generalmente implica un grado mínimo necesario de encerramiento a nivel nacional y cierto nivel mínimo de comunicación interna a la nación además de la inexistencia formal de barreras a la circulación de bienes o personas.²³ Por lo tanto, rara vez el nivel regional se presta tan bien para este tipo de análisis como el nivel nacional, a pesar de lo cual algunas tendencias generales pueden visualizarse. Un centro nacional puede, bajo ciertas condiciones, promover un mayor grado de integración nacional y una mayor interdependencia dentro del sistema nacional de ciudades. Aunque esta interdependencia concentre en la ciudad-región central los sectores dinámicos, eventualmente promueve el desarrollo y especialización de otros centros en la medida en que las actividades del centro nacional se vinculan en forma estrecha con el sistema nacional y menos con el exterior. Los otros centros urbanos importantes, capitales regionales, crecen en la medida en que se vinculan con el polo nacional de crecimiento (ya sea que comiencen a ofrecer ventajas de localización o que actividades pre-existentes se beneficien del crecimiento del mercado en la ciudad capital). Sin embargo, estas capitales regionales, generarán pocos impulsos al desarrollo urbano intra-regional en la medida en que operen como centros en los que se concentra la apertura regional hacia el centro nacional. Es decir, puede surgir primacía a nivel regional como consecuencia de interdependencia a nivel nacional si esta última es mediada por una serie de capitales regionales. Al mismo tiempo, estas últimas concentran no sólo población —como centros de flujos migratorios regionales— sino también funciones económicas y mercados que aseguran el crecimiento posterior. Es decir, una mayor integración nacional es compatible con mayores desequilibrios intra-regionales. En muchos casos, tal concentración en un centro urbano es la mejor posibilidad que una región tiene de experimentar un proceso de desarrollo a nivel regional, ya que sólo en él —paradójicamente— hay un potencial de desarrollo autosostenido.

V. NOTAS SOBRE EL CASO BRASILEÑO

Cualquiera que trate de entender la conformación del sistema urbano brasileño y las tendencias recientes en la urbanización del país, no puede dejar de lado tres características importantes e interrelacionadas: primero, el gran tamaño del país y en relación con esto las dificultades de comunicación interna; segundo, los grandes desequilibrios interregionales y tercero, la acumulación histórica de procesos de concentración demográfica y conformación urbana surgidos a partir de los varios ciclos

²³ Puede argüirse que para algunos análisis el sistema internacional también podría ser considerado: el crecimiento de las ciudades atlánticas durante el siglo XIX podría ser definido dentro de un sistema internacional. Así como al nivel regional se plantea el problema serio de hasta qué punto pueden determinarse límites del sistema (y la existencia del sistema como tal), existen barreras internacionales obvias dentro del sistema internacional que crean "fricciones" espaciales marcadas en casi todo caso conocido.

que caracterizaron períodos de la historia brasileña. La aceleración del proceso de urbanización y su creciente concentración en decenios recientes, así como el impulso de las migraciones inter e intra-regionales, han sido objeto de análisis recientes partiendo sobre dichas bases.²⁴ La intención en esta sección no es la de aportar ningún dato o interpretación nuevos, sino sólo la de especular acerca de los posibles efectos de la creciente centralización de las decisiones político-económicas y del poder económico para el proceso de urbanización y para las migraciones internas.

El proceso de urbanización a partir del decenio de 1930 ha estado relacionado con la creciente centralización política y la consiguiente debilidad de los centros de poder local y estatal, así como con la creciente integración de mercados de consumo, trabajo y capital, responsables a su vez de la concentración económica.²⁵ Pero aún hacia 1940, cuando este proceso de centralización político-económica era todavía débil, existían en Brasil aparte de dos centros urbanos nacionales funcionalmente diferenciados y complementarios nada menos que 19 ciudades de más de 50 000 habitantes. Aunque al igual que toda la población brasileña, dichas ciudades eran en su mayoría costeras o próximas a la costa, tendían a cumplir funciones más en relación con la economía intra-regional (y a veces externa) que con la economía nacional. Precisamente el proceso que comienza en 1930 puede ser descrito como de integración del sistema urbano bajo el predominio político de un centro administrativo (Río) y otro económico (São Paulo). Hacia 1970 la red urbana se ha expandido en forma extraordinaria, contando con casi 100 ciudades de más de 50 000 habitantes, pero aún más impresionante es el grado en que dicha red se ha comunicado y centrado bajo la égida económica de São Paulo. Al mismo tiempo, el siempre creciente peso del estado en la vida económica, como administrador y como inversor, permiten el desarrollo de infraestructura que hace posible tal red urbana y potencialmente permite que se aceleren procesos de difusión.

El centro nacional, llegando a los límites estadísticos de la urbanización demográfica, como es el caso de Rio Guanabara y el estado de São Paulo, experimenta cierta diversificación interna dentro del sistema urbano, especialización creciente de funciones, y la formación de conurbaciones. Pero, ¿qué tendencias pueden observarse en las regiones periféricas como consecuencia de los procesos descritos rápidamente en el párrafo anterior? Las tendencias deberán ser necesariamente distintas para regiones con diversa historia económica y distribución demográfica.

²⁴ Ver especialmente Douglas H. Graham y Sergio Buarque de Hollanda Filho, *Migration, Regional and Urban Growth and Development in Brazil: A Selective Analysis of the Historical Record 1872-1970*. Volumen I. São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, 1971; George Martine y César Peláez, "Urbanization Trends in Brazil, 1940-1970", trabajo presentado al Seminario Técnico sobre urbanización y crecimiento demográfico en América Latina, Rio de Janeiro, 3-7 de abril de 1972; Speridião Faissol, "As grandes cidades brasileiras: Dimensões básicas de diferenciação e relações com o desenvolvimento econômico. Un estudo de análise fatorial", *Revista Brasileira de Geografia*, 32, 4, octubre-diciembre de 1970, pp. 87-128.

²⁵ La literatura e hipótesis sobre la integración política y las relaciones poder local-poder nacional, son discutidas por Antonio Octavio Cintra, "A integração do proceso político do Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura", *Revista de Administração Pública*, 5, 2, julio-diciembre de 1971, pp. 7-29.

Como señala Friedmann, puede descartarse al altruismo como motivación en las relaciones entre regiones.²⁶ La expansión del capital central (nacional o extranjero) se realiza porque es rentable, debido a ventajas de localización o más a menudo por incentivos de diversa naturaleza que reducen el costo del capital. En el caso brasileño, la integración de la red urbana ha ocurrido paso a paso con el predominio de empresas con sede en São Paulo (sean nacionales o internacionales). Aunque el mercado más rico es el de la región central, los otros centros urbanos se transforman en mercados importantes y en la competencia por los mismos la desventaja de la distancia es crecientemente superada por la ventaja organizativa de las grandes empresas. Esto tiende a concentrar funciones económicas en el centro. Por otra parte, las inversiones de capital central en ciudades periféricas, aunque traen cierta diversificación espacial y efectos importantes sobre las economías de estas ciudades, tienen un impacto total restringido por una serie de factores bien conocidos: *a*) dado que los incentivos abaratan el capital, la mano de obra ocupada localmente es, en términos relativos, reducida (aunque no despreciable) y especializada (parte de la cual es "importada" del centro); *b*) por las mismas razones, los efectos sobre otras actividades regionales o locales son restringidos, ya que predominan insumos extra-regionales y gran parte de la producción es para el mercado central o nacional; *c*) los beneficios tienden a exportarse, ya que el capital radica fuera de la región, por lo que el elemento más dinámico se pierde en términos de intereses regionales; *d*) como estas inversiones aumentan el ingreso *per capita* local en forma muy desigual, favoreciendo una mayor concentración, el crecimiento del consumo de bienes importados (de la región central) tiende a elevarse más rápidamente que los producidos localmente.²⁷ La sustitución de importaciones a nivel regional, sea de insumos industriales o bienes de consumo, es sumamente lenta, ya que economías de escala dictan que sea mucho más económica la producción por empresas en el centro.²⁸

Esta descripción, un tanto idealizada, parece ajustarse más o menos bien a las ciudades del nordeste brasileño, en especial Recife. El análisis de Paul Singer, realizado hace algunos años, revela precisamente dichas tendencias.²⁹ Como señala dicho autor para Recife, y en común con otros casos semejantes, este proceso de industrialización, basado en la expansión de capital central, de hecho genera un aumento del ingreso *per capita* local, y con ello un creciente desequilibrio intra-regional. Si muchas actividades locales, con excepción de servicios básicos, son afectadas en forma débil por tales inversiones, los efectos son todavía más débiles en otros centros urbanos menores y alejados. De hecho, estos últimos sufren de la competencia de bienes de consumo modernos producidos a nivel nacional sin beneficiarse mucho de nuevas oportunidades económicas en la capital regional. El principal estímulo que una ciudad grande y en crecimiento, como Recife, puede ofrecer a ciudades meno-

²⁶ Friedman, *op. cit.*

²⁷ Este análisis está basado en Friedman, *op. cit.*

²⁸ El papel de la sustitución de importaciones en el crecimiento de la economía urbana es discutido en detalle por Jane Jacobs, *op. cit.*

²⁹ Paul Singer, *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1968, capítulo 6.

res, es precisamente su mercado; pero la estructura de éste es tal que demanda pocos bienes de posible producción regional, creando pocos o ningún estímulo para el desarrollo de una red urbana al interior de la región. A menos que, lógicamente, el centro regional comience a ofrecer desventajas relativas en comparación con otros centros menores, cosa que no parece ser que ocurra o vaya a ocurrir en un futuro cercano.

Como consecuencia de este tipo de proceso de industrialización basado en inversiones centrales en la periferia, se produce una rápida urbanización a nivel regional pero basada en el crecimiento de unas pocas ciudades que ofrecen ventajas comparativas y no generan estímulos para el resto de la red urbana. Los centros menores son incapaces de atraer flujos migratorios importantes, y por lo contrario tienden a proveer migrantes al centro regional (y centros nacionales). Tal flujo migratorio hacia el centro regional produce el aumento (aparente) de problemas de ocupación, a pesar del impacto de las inversiones extrarregionales y sus efectos ya descritos.

Resulta más o menos obvio que, aunque algunos mecanismos semejantes operen en casi todas las capitales regionales, cada región responde con características propias. Los ejemplos que vienen más al caso son, por una parte, el de Porto Alegre, de características muy contrastantes con el de Recife, y el de Belo Horizonte, casi intermedio entre estos dos casos. Ninguna de estas ciudades ofrece incentivos del nivel de las nordestinas, lo que hace que las inversiones centrales respondan en mayor medida a ventajas de localización dadas por mecanismos de mercado. Además, por diversas razones, parece que ellas ofrecen mayores oportunidades para un proceso de sustitución de importaciones a nivel regional y por lo tanto para un crecimiento mucho más auto-sostenido. En términos migratorios y de crecimiento de la red urbana, da la impresión que Belo Horizonte ha tendido también a concentrar el proceso de urbanización regional, atrayendo migración sin producir por sí misma gran impacto sobre otras ciudades cuyas economías no se benefician del desarrollo industrial belorizontino, con excepción de ciudades próximas de hecho formando parte del área metropolitana. Sin embargo, es posible que tal concentración sea la única posibilidad real de un desarrollo industrial a nivel regional.

Vale la pena destacar dos aspectos involucrados en los procesos arriba descritos en forma bastante especulativa. El primero es el papel de los grupos de poder local, sea político o económico, en este crecimiento periférico dependiente del centro nacional. Ignoro que existan investigaciones al respecto, pero parto del supuesto que tales grupos existen y que de alguna forma actúan en relación a este proceso. Como hipótesis, parece factible pensar que cuanto más poderosos sean y más importante su "nacionalismo regional", más probable será que el proceso de industrialización se integre regionalmente y adquiera cierto carácter de desarrollo autosostenido. Es dudoso que tales grupos sean simplemente desplazados por el crecimiento del poder político nacional y poder económico central, y la forma en que se articulan con estos procesos es una variable básica. El segundo aspecto es que, si el proceso ofrece flexibilidad, ésta se debe al poder del estado nacional. Es más o menos obvio que el estado nacional tiene un rango mayor de alternativas abierto dentro de sus varias esferas de acción que las grandes empresas. En la me-

dida en que la política económica complemente y se oriente por los intereses de las grandes empresas privadas, o refuerce las tendencias involucradas en las actividades de éstas, mayor será la tendencia al desequilibrio espacial-sectorial y a la concentración del proceso de urbanización. Creo que fenómenos como la fundación de Brasilia o la construcción de la carretera transamazónica son indicadores de la existencia de fines y medios alternativos, compatibles pero no directamente ligados a aquellos de los sectores económicos predominantes.

Si se aceptan las premisas de este análisis, se concluirá que el crecimiento demográfico de ciudades de diverso tamaño y localización, basado en migraciones intra e interregionales, en la medida en que puede ser afectado por decisiones gubernamentales, lo es a través de casi todo lo que entendemos involucrado en la política de desarrollo. También puede concluirse que existen políticas alternativas en cuanto a los efectos regionales-sectoriales y por lo tanto al crecimiento desigual de ciudades de distinta ubicación y tamaño. Por otra parte, creo que vale la pena enfatizar una vez más que los beneficios de la concentración en unos pocos centros urbanos son a menudo mayores que los costos involucrados, por lo que resulta injustificada la defensa indiscriminada de las llamadas "ciudades medias" y el ataque al crecimiento "desordenado" de las áreas metropolitanas: estas últimas a menudo representan regionalmente la mejor vía de desarrollo regional.