

NACIONALISMO Y URBANISMO

*Felipe Herrera Lane
Profesor de Economía
Latinoamericana*

Nacionalismo y Urbanismo

Felipe Herrera

La crisis urbana es universal, pero tiene implicaciones diferentes en los tres mundos. Y aun en el "Tercer Mundo" los efectos de los fenómenos de crecimiento demográfico y de urbanización son marcadamente diferentes de un país a otro. Contrariamente a los supuestos implícitos en la teoría internacional del desarrollo, los países en vías de desarrollo no se están dirigiendo hacia un modelo universal de urbanización, sobre todo si se entiende a la urbanización como algo más que la simple concentración de población en las áreas urbanas. Tal vez si en estos países se está forjando un nuevo tipo de "cultura urbana". A este respecto conviene anotar algunas diferencias importantes entre el fenómeno de urbanización tal como se ha presentado históricamente en los países desarrollados y en los países cuyo proceso de urbanización es más reciente. Con razón anota el sociólogo Kinsley Davies: "El proceso de urbanización de los países subdesarrollados no repite, en forma alguna, la historia pasada".

"Uroanización" y "modernización social" no son sinónimos en los países menos desarrollados, como lo fue en los países europeos y en los Estados Unidos de Norteamérica. En los países subdesarrollados, la urbanización no está directamente relacionada con el desarrollo industrial.

La intensidad del fenómeno es diferente. Los países en proceso de desarrollo están viendo crecer en la actualidad sus centros urbanos más grandes en forma mucho más acelerada que los países industrializados durante sus períodos iniciales de desarrollo. Mientras que en 34 países del tercer mundo, de los cuales se tiene información, el crecimiento urbano entre 1940 y 1950 fue de 4,5% en promedio, el mismo crecimiento fue sólo de 2,1% en promedio en los países europeos en la segunda mitad del Siglo XIX. La importancia del crecimiento demográfico general en relación al crecimiento urbano es mayor en los países en desarrollo de lo que fue en los países ahora industrializados cuando atravesaban etapas similares de desarrollo: el crecimiento demográfico general puede explicar por lo menos la mitad del crecimiento urbano actual en los países en desarrollo, mientras que el mismo factor sólo puede justificar un 20% del crecimiento urbano en los países europeos en la segunda mitad del siglo pasado.

En los países industrializados, el proceso de urbanización estuvo acompañado de una reducción, relativa y absoluta, de la población rural, mientras que en los países en desarrollo, la población rural sigue creciendo a una tasa que muchas veces excede los índices de crecimiento urbano en los países industrializados en

sus etapas iniciales de desarrollo; lo que parece suceder en la mayoría de los países subdesarrollados es una constante reducción de la superficie cultivada por habitante.

En estas condiciones: ¿puede suponerse la existencia de un modelo único de urbanización? ¿Pueden las características de la urbanización en los países desarrollados alterar el "modelo urbano occidental" y crear "nuevos tipos" de sociedad urbana?

El modelo tradicional.

La ciudad subdesarrollada ha sido, fundamentalmente, el centro de un espacio nacional limitado por razones históricas; además, ha constituido la periferia de un espacio económico metropolitano cuyos intereses comerciales determinaban los parámetros dentro de la cual se desarrollaban las economías de esas naciones. Dentro de esta mecánica, los impulsos generadores del crecimiento económico se determinaron básicamente por factores exógenos y los beneficios nacionales del desarrollo constituyeron, en realidad, subproductos del comercio entre una metrópoli compradora y financiadora de la producción y los países productores de materia prima.

Las ciudades capitales de los países independientes o de las colonias o protectorados eran prácticamente las únicas que estaban dotadas de infraestructura básica más o menos compatible con las necesidades, tanto del comercio como de la población directamente ligada a las actividades económicas y administrativas del país. El resto de la población permanecería en las áreas rurales donde se producía la materia prima o las explotaciones mineras de exportación, y donde la reinversión del producto se limitaba a lo estrictamente necesario para mantener los niveles de producción que podían absorber los mercados exteriores.

Para el caso latino-americano, al consolidarse los estados nacionales, en la segunda mitad del Siglo XIX, las nuevas funciones políticas de las capitales y la diversificación y cambio de mercados externos determinaron también un mayor predominio de la ciudad capital, la cual monopolizó, prácticamente, las funciones del comercio exterior y se convirtió en el locus de las reinversiones del ahorro nacional generado por las exportaciones. Estas reinversiones tomaron la forma de infraestructuras, generalmente en beneficio de una delgada capa de terratenientes, comerciantes, funcionarios de la administración pública y profesionales.

En las últimas décadas se empezaron a percibir los primeros signos de un crecimiento deterioro en el comercio exterior que produjo un estancamiento de la producción y por consiguiente una reducción de la capacidad de absorción de mano de obra en las áreas rurales. En forma coincidente se gesta la revolución sanitaria originada en el avance de la ciencia médica y el desarrollo de las comunicaciones. Estos dos fenómenos combinados dan lugar a un aumento explosivo de la presión demográfica en el campo. La expansión de los medios de comunicación intervino, otra vez, para iniciar poderosos movimientos migratorios que

están produciendo, todavía ahora, un rápido y masivo desplazamiento de la población y, por consiguiente, una modificación radical del patrón tradicional de la localidad de la población.

Por otro lado, el proceso de sustitución de importaciones que se inició en la década del 30 se ha hecho en gran parte sobre la base de la industria manufacturera, actividad ésta, que como es bien conocido, se orienta hacia una localización vecina a los mercados de consumo. Este hecho tuvo que constituir un nuevo factor de crecimiento para los centros urbanos de mayor tamaño. En efecto, las estadísticas de población muestran un fuerte incremento de población en las ciudades más grandes en esta etapa. Es así como muchas ciudades latinoamericanas han subido en el rango de tamaño de las poblaciones más grandes del mundo. Buenos Aires ocupa el 7º lugar, Ciudad de México el 12º, Sao Paulo el 13º y Río de Janeiro el 14º. De ellas, Sao Paulo mantiene la tasa de crecimiento más rápido, lo que de continuar en esta forma haría que la aglomeración paulista se convierta posiblemente en la más grande del mundo hacia fines de siglo, con más de 40 millones de habitantes.

Otras ciudades "emergentes" han crecido también rápidamente, lo que ha elevado en el corto período de dos décadas el número de ciudades "grandes" de América Latina. Y, por consiguiente, el volumen de población que vive en esta clase de ciudades. En 1960 había en América Latina nueve ciudades de más de un millón de habitantes; en 1970 existen 15 de este tamaño; en 1980, serán 26. América Latina se convierte, pues, rápidamente en un subcontinente de ciudades grandes.

En América Latina, y especialmente en las aglomeraciones y ciudades más grandes, existe un número considerable de inversiones cuyo centro de decisión es exterior. Estas inversiones corresponden en muchos casos a las llamadas "industrias de punta", por lo cual su capacidad de influencia sobre el resto de las actividades económicas es más que proporcional a su dimensión física. En estas condiciones, muchos de los centros urbanos de América Latina están actuando más como puntos de periferia de espacios económicos externos que como núcleos de sistemas económicos nacionales. En estos casos los centros nacionales constituyen puntos de transferencia de corrientes exógenas de desarrollo y sólo de modo parcial centros de generación de impulsos de un desarrollo "hacia adentro".

Este rol ambivalente de los centros urbanos ha sido puesto en relieve por el profesor Boulding, en el que sostiene que la ciudad ha ejercido históricamente funciones de dominio sobre conjuntos suburbanos de dimensiones variables y que este dominio ha tomado varias formas, desde la amenaza de intervención militar hasta el comercio, monopolizando las oportunidades de intercambio, como lo hizo en su época la República de Venecia. "Hay en el imperio una diferencia neta entre la ciudad capital y la ciudad de provincia. La ciudad capital es más claramente explotadora desde que el imperio, como sistema, representa la acumulación de excedentes en las ciudades provinciales, parte de los cuales se consume local-

mente y parte de los cuales se transfiere a la ciudad capital. Existe con toda probabilidad mayores incentivos, sin embargo, para que la ciudad de provincia se convierta en productora de bienes manufacturados y empiece a intercambiar estos productos por materia prima originada por productos primarios. De esta manera el sistema de intercambio puede transformarse lentamente en una alternativa para el sistema de dominación". En estas condiciones, la posibilidad de sustraerse al esquema de dependencia reposa en la capacidad de integración de los procesos productivos de varias "ciudades provinciales" en escalas también crecientes.

Ello es especialmente importante porque las posibilidades de desarrollo nacional dependen de la capacidad del centro para transferir recursos humanos y de capital al resto del territorio. Esta capacidad se refiere también a la posibilidad de transferir formas de organización y "know-how" y depende fundamentalmente del tamaño del centro y de su grado de desarrollo en relación a otros centros mundiales. Cuando las empresas industriales alcanzan un determinado nivel de desarrollo en su organización adquieren cierta capacidad de generar nuevas actividades y desplazarlas hacia la periferia económica del centro en el cual están localizadas. El desarrollo moderno de las empresas industriales parece indicar, en efecto, que existe una línea evolutiva que va de la empresa monoprotectora, que por lo general opera una sola planta, a la organización pluri-productora con plantas independientes localizadas en diversos lugares y dedicada a la producción de una vasta gama de bienes y servicios diferentes. Parece que a partir de cierto grado de desarrollo, la estructura y dimensión de la empresa se convierte en fuerzas endógenas capaces de generar su propia reproducción y crecimiento.

La transferencia de capitales y de capacidad empresarial adquiere nuevas dimensiones cuando se trata de "espacios multinacionales". Los agentes de la transferencia, son en este caso, las empresas o corporaciones de los países más desarrollados que encuentran ventajas comparativas en inversiones en el exterior. La escasez de recursos de capital de los países subdesarrollados ha aumentado enormemente el poder de negociación de las grandes corporaciones internacionales, las cuales suelen obtener condiciones excepcionalmente favorables para sus operaciones. Esta forma de transferencia, si bien estimula algunas actividades "terciarias" y contribuye a aumentar las oportunidades de empleo, implica necesariamente una subordinación de intereses que no siempre beneficia, sobre todo a largo plazo, a las economías de los países menos desarrollados.

¿Un nuevo Modelo de urbanización?

Los mecanismos de inducción por medio de los cuales el crecimiento puede ser transferido de una región o de un país a otro son, en realidad, mucho más complejos. Habría tal vez que aceptar que el "desequilibrio internacional e in-

terregional en el crecimiento es una resultante inevitable y una condición del crecimiento mismo" (Hirschmen) y por lo tanto el desarrollo tiende a ser geográficamente desbalanceado. La presencia de efectos polarizantes sobre el centro y de efectos depresores en la periferia parecen ser prácticamente inevitables. Los efectos polarizantes y depresivos pueden, por otra parte, afectar de manera más importante a las regiones que a los países, desde que los países compiten en los mercados internacionales en base a ventajas comparativas, mientras que las diversas regiones de un país lo hacen en base a ventajas absolutas y también porque la ausencia de soberanía en aspectos tan importantes como la moneda o el comercio exterior constituyen de hecho desventajas considerables para las regiones menos favorecidas de un país. La reducción simultánea de las diferencias entre zonas de un país puede afectar, por consiguiente, al desarrollo si ello llega a eliminar la dinámica que establece de hecho, toda diferencia de potenciales. La solución no está posiblemente en equiparar centros y regiones potencialmente dispares, sino tal vez en una concentración de las funciones de producción en los centros mejor dotados acompañada por mecanismos de redistribución de la capacidad de consumo. Esta concentración no debe significar, por lo demás, el desarrollo de una sola zona o región, sino de un sistema de centros dotados de los elementos necesarios para el cumplimiento de funciones especializadas y complementarias. Lo importante es que estas funciones se cumplan con niveles de productividad relativamente elevados y que los diversos elementos o unidades productivas estén vinculadas por un sistema racional de interacciones funcionales.

América Latina contemporánea inicia un proceso de cambios acelerados. Los ensayos de integración regional y la nueva orientación nacionalista de la política de muchos de sus países indican que la región está definiendo, cada vez con mayor claridad, su propia personalidad y que esta personalidad se expresará ciertamente por un desarrollo "hacia adentro" y por un aumento de su participación en el comercio internacional. Esta opción implica, en términos de urbanización, que el modelo tradicional no es el más adecuado y que por lo tanto las principales ciudades latinoamericanas tendrán que ser, cada vez más, centros autónomos de espacios nacionales, y que, por otra parte, la red urbana tendrá que completarse para establecer una jerarquía de centros subordinados que permita la ocupación del espacio interior, todavía desaprovechado en gran parte, y que haga posible un mayor grado de participación de la población en los procesos de producción y consumo.

En realidad ambos elementos son indispensables para la ejecución de políticas nacionales de desarrollo con autonomía, lo que plantea la necesidad de transformar la proyección histórica del modelo de urbanización en una estrategia de distribución de población y localización de la actividad económica. La experiencia acumulada, dentro y fuera de América Latina, permite indicar la existencia de elementos que hacen posible una aproximación entre la distribución de la población y la localización de la actividad económica. Estos elementos incluyen mé-

todos de estímulo fiscal al desarrollo de "polos de crecimiento" y la concentración de inversiones de infraestructura social en determinados centros de desarrollo.

En el supuesto de que el creciente grado de racionalidad que muestran las políticas de desarrollo económico de los países latinoamericanos permita incorporar la población y su localización a las preocupaciones de la política nacional, podría anticiparse una gradual intervención deliberada de los gobiernos en el proceso de urbanización, que hasta ahora ha sido eminentemente espontáneo. El crecimiento económico no se produce simultáneamente en todas partes sino que tiende a concentrarse en algunos puntos y sectores estratégicos donde se polarizan ciertas funciones. Estos puntos constituyen centros o núcleos alrededor de los cuales se genera un campo de fuerzas económicas que determinan un espacio económico dependiente o periférico con respecto al centro. El economista francés, Francois Perroux ha sido el iniciador y animador de toda una teoría del crecimiento polarizado que proporciona un marco de análisis para este tipo de crecimiento. Cualquiera que sea la aplicabilidad de esta teoría, es innegable que el desarrollo moderno se produce a partir de polos de desarrollo, es decir de actividades económicas capaces de generar volúmenes considerables de demanda sobre otras actividades inducidas o periféricas, y desde centros urbanos con capacidad para crear las economías de escala y el "medio industrial" necesarios para que las actividades económicas que constituyen los polos puedan localizarse en ellas.

Parece evidente que lo más importante es contar con mecanismos de transferencia de recursos e iniciativas de los centros nacionales más grandes a las regiones subdesarrolladas que cuentan con las mejores potencialidades de desarrollo. Y, además, con medios para corregir socialmente los desajustes y desequilibrios que producirá inevitablemente el desarrollo geográficamente concentrado.

América Latina ha producido un valioso antecedente en relación a mecanismos de transferencia interna. La Superintendencia de Desarrollo del Noreste del Brasil (SUDENE) fue creada en 1958 para administrar los estímulos fiscales que estableció exenciones tributarias a los beneficios de empresas que se reinvierten en el Noreste del Brasil, la zona tradicionalmente más deprimida del país. Como consecuencia de esta Ley, y también de la capacidad de las empresas de Sao Paulo y Río de transferir tecnología e iniciativa, se estableció un caudal de recursos cuya aplicación en las principales ciudades del Noreste ha determinado un importante crecimiento económico en la zona, especialmente en Recife, Salvador y Fortaleza. En efecto, el crecimiento del Noreste ha sido, durante los últimos 10 años superior al del Brasil en su conjunto. SUDENE no es el único órgano que acciona el mecanismo. Junto con los incentivos fiscales se crearon carteras especiales en el Banco de Desarrollo del Brasil y se creó el Banco del Noreste, para financiar proyectos en la zona protegida por SUDENE. Además, los gobiernos de los estados nordestinos ofrecen financiamiento adicional en con-

diciones especiales para los proyectos que se localicen dentro de sus jurisdicciones territoriales.

Conviene aclarar, sin embargo, que los instrumentos de transferencia de recursos han podido funcionar eficientemente en Brasil posiblemente debido a la existencia en sus centros económicos más importantes de empresas con capacidad de exportación de tecnología y "know-how" a otros centros dentro del país. Esta capacidad sólo se encuentra, por lo general, en empresas que han alcanzado cierta dimensión y que han evolucionado lo suficiente para iniciar nuevas actividades, frecuentemente en nuevas líneas de producción, en nuevo lugares. La experiencia del mundo desarrollado parece indicar que sólo en los centros metropolitanos más grandes se da este tipo de empresas.

No sólo bastará con mecanismos adecuados de transferencia de recursos y tecnología de los centros nacionales a los nuevos centros de desarrollo. También será necesario orientar las inversiones del sector público, especialmente de infraestructura, hacia las zonas de mayor potencial de desarrollo. La capacidad de atraer nuevas inversiones fuera de las grandes aglomeraciones urbanas depende, en gran medida, de la existencia de un sistema de apoyo constituido por infraestructuras y servicios, financieros y técnicos especialmente, sin los cuales dichas actividades económicas no podrían desarrollarse en condiciones competitivas con la producción de metrópolis y áreas más desarrolladas. Los sistemas de apoyo son básicamente urbanos. Por ello el desarrollo de una economía "hacia adentro" y dotada de mayor autonomía requiere inevitablemente ciudades mejor equipadas e instituciones más eficientes. **Si no se conquistan las ciudades puede perderse el país**

La conclusión de estas consideraciones es que si se persigue un desarrollo auténticamente nacional los países deben contar con centros urbanos lo suficientemente grandes para poder generar capacidad de creación de nuevas actividades y por lo tanto de crear y estimular nuevos centros de desarrollo. De otro modo, y si además no existen políticas de protección a las inversiones nacionales, como es el caso del Japón, por ejemplo, la creación de centros emergentes de desarrollo se hará, tarde o temprano, por empresas extranjeras y en consecuencia la dependencia de decisiones exógenas hará cada vez más difícil el establecimiento de un sistema de ciudades que sólo puede crearse cuando existe una política nacional de desarrollo. No deberá olvidarse al respecto, las consecuencias paralizadoras del desarrollo que han tenido históricamente los esclavos mineros y el régimen de plantaciones en muchos países subdesarrollados.

Para que los efectos dinamizadores de un polo de desarrollo puedan trasladarse al conjunto de la economía de un país se requiere de la existencia de una "trama urbana". Así parece demostrarlo, en un caso y en otro, la historia de la explotación del petróleo en los países árabes y en Venezuela, por ejemplo. Mientras que en los primeros coexiste la tecnología más avanzada en materia de hidrocarburos con la "tecnología del camello", en el caso del país latino la misma

tecnología del petróleo ha podido dinamizar una moderna economía industrial gracias a la existencia de una red urbana heredada de etapas económicas anteriores.

CONCLUSIONES.

Si los países de América Latina pueden orientarse en el futuro hacia un desarrollo con mayor autonomía, tendrán que modificar, necesariamente, su modelo tradicional de urbanización, lo que implica la aplicación de políticas racionales de distribución de población y de localización de la actividad económica dentro de cada país.

Estas políticas parecen viables y existen antecedentes que permiten anticipar su instrumentalización. Pudiera plantearse como características más importantes del "nuevo modelo de urbanización" las siguientes:

- a) el crecimiento aún más intenso de los centros nacionales hasta alcanzar la escala suficiente para generar las condiciones necesarias para inducir la creación de "centros secundarios" (posiblemente 5-6 millones de habitantes). Los países más pequeños que no cuentan con las condiciones necesarias para alcanzar dicha escala tendrán que asociarse en conjuntos subregionales o aceptar, desgraciadamente, la dominación de un centro regional externo;
- b) La descentralización de polos de desarrollo económico (nuevas actividades) hacia las regiones potencialmente más dinámicas, para lo cual se requiere mecanismos de transferencia de recursos económicos y tecnológicos provenientes de los centros nacionales más grandes; y
- c) la creación de estructuras de apoyo (infraestructuras y servicios urbanos, especialmente técnicos y financieros) en nuevos centros de desarrollo.

SANTIAGO DE CHILE, Septiembre de 1971.