

# REVERSION DE POLARIZACION, CIUDADES SECUNDARIAS Y EFICIENCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL: UNA VISION TEORICA APLICADA AL BRASIL CONTEMPORANEO \*

JOHN REDWOOD III \*\*

## ABSTRACT

*This article examines the relationship between urban concentration and efficiency in national economic growth. More specifically, it analyses the phenomena of urban agglomeration and polarization reversal and the role of secondary cities in the development process. A theoretical discussion of these issues is followed by a brief empirical review of the recent Brazilian experience with regard to urbanization, industrial decentralization, and the increasing importance of intermediate cities.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Este artículo examina la relación entre eficiencia y crecimiento urbano en el contexto del desarrollo económico. Más específicamente, está interesado en la evolución del sistema urbano nacional en el tiempo y en los procesos de concentración urbana y descentralización. Además, intenta identificar los principales factores económicos asociados con el fenómeno de concentración urbana y de reversión de polarización en el proceso de desarrollo nacional. El rol y la importancia de las ciudades secundarias —o de tamaño medio— en el proceso de descentralización urbana son también analizados.

Cabe observar inicialmente que la descentralización urbana o reversión de polarización puede ocurrir también cuando la población urbana nacional está inicialmente concentrada en una o dos grandes ciudades y en países con territorios suficientemente extensos como para contener un cierto número de ciudades secundarias de importancia económica. La reversión de polarización implica la redistribución de la población al interior de la jerarquía nacional urbana. Está, a su vez, estrechamente asociada con la redistribución espacial de las actividades —especialmente industria-

---

\* Este artículo fue inicialmente escrito como parte de una consulta al Banco Mundial para la preparación del Proyecto sobre las Ciudades de Tamaño Medio en Brasil. El autor quisiera agradecer a Neil Boyle y Andrew Hamer del Banco Mundial y a Jorge Sapoznikow del Banco Interamericano de Desarrollo sus comentarios en la primera parte de este trabajo. Los puntos de vista expresados, sin embargo, son aquellos del autor y no necesariamente reflejan aquellos de las mencionadas instituciones.

\*\* Banco Interamericano de Desarrollo.

les y de servicios— económicas a través del tiempo, particularmente en el contexto de un país en desarrollo donde la gente tiende a seguir a los empleos, más que éstos a generarse en función de la localización de la mano de obra. Asociadas también con el proceso de descentralización urbana están las crecientes deseconomías de escala en la o las grandes ciudades, de modo que aparecen cada vez más atractivas las localizaciones alternativas urbanas a la lógica de las actividades productivas (ej.: inversiones) y a la población (ej.: migrantes), a través del tiempo.

Una vez que se ha establecido la tendencia hacia la descentralización urbana se encuentra madura la posibilidad para reforzar o acelerar el proceso —de un modo consistente con los objetivos nacionales de eficiencia— a través de la promoción selectiva de aquellas ciudades secundarias que muestran el potencial de efectuar las mayores contribuciones incrementales al crecimiento económico. El inicio del fenómeno de reversión de polarización tiene, por lo tanto, importantes implicaciones para los objetivos e instrumentos, así como también para las principales metas de las políticas nacionales de desarrollo urbano. En el contexto de las políticas de descentralización urbana, sin embargo, los esfuerzos para desarrollar ciudades intermedias deberían considerar prioritariamente su contribución a la eficiencia económica y administrativa y los proyectos individuales de inversión deberían diseñarse y ejecutarse también en función de esto.

Las páginas que siguen estarán divididas en dos grandes secciones. La primera entregará una visión teórica breve acerca de las relaciones entre urbanización y eficiencia en el crecimiento económico nacional, entre aglomeración urbana y reversión de la polarización, y entre descentralización urbana y el desarrollo de ciudades secundarias. El marco de referencia para esta discusión es la urbanización latinoamericana reciente, particularmente en los países de mayor dimensión territorial, como Brasil y México, los que cuentan además con grandes ciudades. La segunda sección utilizará evidencia empírica reciente sobre la evolución de la distribución de la población y de las actividades industriales al interior de la jerarquía urbana en Brasil para ilustrar el aparente inicio de la reversión de polarización en un país en desarrollo.

En el caso de Brasil, dos extensas áreas metropolitanas, Sao Paulo y Río de Janeiro —con poblaciones de 12,6 millones y 9 millones respectivamente en 1980—, continúan dominando el sistema urbano, aunque las últimas informaciones del censo sugieren que ambas aglomeraciones están actualmente creciendo a menor velocidad —y, en el caso de Río de Janeiro, significativamente menos rápido— que otras áreas metropolitanas menores y ciudades de tamaño medio a lo largo del país. En Brasil, el fenómeno demográfico de reversión de polarización parece estar estrechamente relacionado con el proceso paralelo de descentralización industrial de Sao Paulo y Río de Janeiro, tanto en un sentido interregional como en relación al sistema urbano como un todo. En la medida en que las inmensas ciudades —tales como Sao Paulo y Río de Janeiro— continúan expandiéndose y llegando a ser cada vez más inmanejables, se incrementa la importancia de las metrópolis regionales y de otras ciudades secundarias como localizaciones alternativas para las actividades industriales, de servicio y la población, la que sin lugar a dudas también continuará creciendo. Por esta razón, uno de los principales desafíos de las políticas de desarrollo urbano en Brasil —como en otras ciudades en situaciones similares— es apoyar el proceso de descentralización de un modo sistemático y efectivo en términos de los costos involucrados.

---

## 2. VISIÓN TEÓRICA

---

### 2.1. *Urbanización y eficiencia en el crecimiento económico nacional*

La agregación espacial —o aglomeración— de actividades productivas y de población en áreas urbanas contribuye directamente al crecimiento económico nacional y a su eficiencia. *Eficiencia económica* —como opuesto a la eficiencia administrativa que será posteriormente analizada—, se refiere a la maximización de las contribuciones incrementales de patrones alternativos de colocación de recursos (o usos de factores productivos) —a través de sectores y entre distintas localizaciones geográficas— al crecimiento de la economía nacional. Así como las ciudades individuales crecen, su contribución neta al PGN tiende a aumentar hasta un cierto tamaño de población —el que varía entre los países y es muy difícil, si no imposible, determinar empíricamente en qué punto las inversiones tenderán a ser relativamente más productivas— en el sentido del costo-beneficio social. En resumen, el aumento de la contribución al crecimiento económico en un área urbana varía con su tamaño demográfico —aunque otros factores parcialmente independientes, tales como la localización geográfica y la estructura económica también son importantes—, aumentando sistemáticamente una vez que se sobrepasa un umbral mínimo de población y hasta que se alcanza un punto de inflexión, más allá del cual aparecen rendimientos decrecientes en función de la escala (urbana) <sup>1</sup>. Los factores principales asociados con esta tendencia se analizarán brevemente en los párrafos siguientes.

Las ciudades contribuyen de varias formas importantes al crecimiento económico nacional. Las áreas urbanas al generar grandes —y espacialmente más densos— mercados permiten incrementar las *economías de escala* tanto como una mayor *especialización* entre las empresas en la producción —y distribución— de bienes y servicios, aumentando de este modo la de producción por unidad de insumo, en comparación con patrones alternativos más dispersos de distribución poblacional. Las ciudades también generan *economías de aglomeración* —o economías externas positivas a la empresa individual, tanto internamente para un sector particular como a través de un amplio margen de actividades productivas— cuando las empresas están localizadas en proximidad espacial. Esto incluye tanto las economías de localización como las de urbanización —particularmente para actividades industriales—, lo que se discutirá más adelante.

Las economías de aglomeración se traducen normalmente en beneficios para las empresas al disminuirse los costos de producción (por unidad de producto), los que pueden deberse a los factores que incluyen menores necesidades (empresas individuales y sectoriales) de stocks (ej.: materia prima, reemplazo de partes de equipos productivos, etc.) y trabajo (especialmente trabajo especializado) y menores costos de comunicación con los actuales o potenciales proveedores, compradores y —particularmente en caso de las ciudades capitales— con funcionarios públicos.

Mientras mayor sea el nivel de oportunidades y la adaptabilidad característica de los sistemas grandes y complejos en general, mayor será la conveniencia para la localización —y, por ende, la aglomeración— de actividades productivas en las ciudades, especialmente en las extensas. Esta serie de factores tienden a reforzarse mutuamente a medida que el área urbana crece, traduciéndose en una creciente escala, en complejidad y diver-

---

<sup>1</sup> Este proceso fue inicialmente descrito en Alonso (1971). Ver también Richardson (1977) y Renaud (1982).

sificación de sus actividades económicas frecuentemente interrelacionadas —en una perspectiva insumo-producto—. La expansión de la base urbana económica a su vez estimula el crecimiento poblacional al atraer migraciones, mientras se alimentan de ella en forma simultánea, debido al sostenido incremento en la oferta local de mano de obra.

Las economías de escala en las áreas urbanas son de dos tipos básicos —economías de localización y de urbanización—. *Economías de localización* para un sector industrial particular son función del tamaño de este sector en una ciudad determinada. De acuerdo con un resumen reciente de Henderson, las economías de localización reflejan; i) economías de especialización intraindustrial, donde las industrias de mayor tamaño permiten una mayor especialización entre las empresas individuales en un área urbana (o metropolitana) en particular; ii) economías de mercado laboral, donde el tamaño reduce el costo de búsqueda de empleo y permite a las empresas contratar empleados con especializaciones específicas para trabajos particulares; iii) escala en la provisión de insumos intermedios, tales como infraestructura de transporte y de servicios públicos, los que pueden adaptarse más fácilmente a las necesidades de una industria en particular, y iv) economías de escala en comunicación entre empresas dentro de la industria junto con una mayor velocidad de adaptación de innovaciones y mejor capacidad de respuesta a las condiciones cambiantes del mercado <sup>2</sup>.

*Las economías de urbanización*, a su vez, más que ser internas para una determinada empresa en un sector industrial son el resultado del nivel general de la actividad económica en un área urbana. Ellas reflejan las características propias del ambiente de la gran ciudad como un mercado laboral grande y una infraestructura básica de gran escala (y, frecuentemente, de mejor calidad). Juntas, aglomeración, localización y economías de urbanización —aunque en distintos grados para diferentes ubicaciones urbanas—, ayudan a explicar ambas interrogantes sobre el porqué las actividades (en particular las industriales y de servicios complementarios) económicas son atraídas a las ciudades y por qué las ciudades contribuyen positivamente al crecimiento del producto nacional a través de retornos crecientes en relación a la escala de producción hasta alcanzar un cierto tamaño demográfico.

Además de estas explicaciones puramente económicas para la aglomeración espacial de las actividades productivas y de población, particularmente en países menos desarrollados, existen diversos factores que han contribuido históricamente a la concentración de la vivienda económica en una o en varias regiones y ciudades, las cuales, como resultado, han tendido a crecer más rápidamente —y, en el caso de las áreas urbanas, logran mayores tamaños demográficos— que otras partes del sistema nacional espacial, al menos durante los estados iniciales e intermedios del desarrollo. Estos factores incluyen, entre otros, la concentración espacial de la infraestructura física (en particular transporte, energía y comunicaciones) en una parte del territorio nacional, con la correspondiente escasez de infraestructura básica en el resto; diferencias regionales de recursos naturales, capacidad empresarial, estructura social; mercados de capitales poco desarrollados —y espacialmente rígidos— y la concentración geográfica de otras actividades generadoras de mayor ingreso tales como productos primarios de exportación y/o empresas comerciales de importación. Estas variables, en conjunto, frecuentemente tienden a beneficiar en forma diferencial a una región en particular o a un conjunto de regiones dentro del territorio nacional y —especialmente a medida que la

---

<sup>2</sup> HENDERSON (1982, p. 1).

industrialización avanza— a una o varias ciudades, las que entonces llegan a ser progresivamente mayores en términos demográficos y más dinámicas en términos económicos, así como crecientemente dominantes en sus relaciones con el resto de la jerarquía nacional urbana.

Más aún, la localización de las *actividades del sector público*, especialmente los asientos de los gobiernos nacionales y estatales, estimulará la concentración de las actividades productivas y de empleo del sector privado —y de aquí, la población— en las ciudades capitales. Esta se debe, en parte, al frecuentemente mayor y cualitativamente superior abastecimiento de infraestructura física y servicios sociales, así como al acceso más directo a la toma de decisiones políticas. Además las *políticas de desarrollo nacional* del sector público normalmente contienen fuertes *preferencias espaciales* y sectoriales, las que benefician desproporcionadamente a ciertas regiones y ciudades —incluyendo en muchos casos la capital nacional y/o la principal ciudad industrial— a expensas de las ciudades menores, áreas rurales, y las partes menos desarrolladas del espacio económico en general. Tales *políticas espaciales implícitas* pueden, de hecho, estimular una excesiva concentración de la actividad económica y de la población en la mayor extensión urbana, alterando los precios relativos de mercado y generando distorsiones en los retornos al trabajo y, especialmente, al capital, afectando significativamente la fluidez del espacio económico<sup>3</sup>.

Un resultado común de la incidencia espacial desigual de estos diversos factores es la extrema polarización del sistema urbano nacional hacia una sola, mayor y *primada* ciudad. Tales ciudades tienden a concentrar una gran parte de la industria del país y las más sofisticadas y especializadas actividades de servicio, unidas en muchos casos a las funciones administrativas y al aparato del gobierno central. El fenómeno de la primacía urbana es particularmente notable en Latinoamérica, de la que las ciudades de México, Buenos Aires y las sedes de otras ciudades capitales son ejemplos claros<sup>4</sup>.

## 2.2. *Aglomeración y reversión de polarización*

El crecimiento de la concentración de las actividades económicas en un área urbana extensa y única por diversas razones no necesariamente resultará, sin embargo, como se sugirió antes, en un perpetuo aumento de la eficiencia económica desde el punto de vista del crecimiento nacional. En primer lugar, los beneficios marginales derivados de la escala urbana y de la concentración —en términos de la contribución incremental de las ciudades al PGN— tenderán a disminuir al sobrepasar un cierto tamaño de población, en la medida en que las economías de escala, la especialización y la aglomeración disminuyan. En segundo término, los costos promedio —y por lo tanto marginales— de proveer infraestructura física, servicios públicos y administración gubernamental local tienden a aumentar en términos *per cápita*, en la medida en que las ciudades sobrepasan un determinado umbral poblacional —normalmente estimado entre 100 mil y 250 mil, aunque esto varía para distintos tipos de servicios urbanos y siendo la evidencia empírica poco concluyente— hasta alcanzar dicho umbral, sin embargo, los costos generalmente son decrecientes<sup>5</sup>. Como re-

<sup>3</sup> Para un análisis de políticas espaciales implícitas en general, ver Alonso (1972). Sobre el impacto de políticas implícitas en Brasil, ver Redwood (1979), Dillinger (1982) y Tyler (1983).

<sup>4</sup> Para el caso de México, Ver SCOTT (1982).

<sup>5</sup> Para un análisis de la relación entre tamaño urbano y los costos de proveer infraestructura y servicios públicos, ver Linn (1983).

sultado de ello, la relación entre el promedio de los beneficios sociales (en términos de la contribución de la ciudad al producto nacional) y los costos comienza a declinar hasta y más allá del punto (teórico) en que los costos marginales del tamaño urbano creciente igualan los beneficios marginales.

El punto de inflexión del promedio y de los costos sociales marginales del desarrollo urbano refleja el comienzo de crecientes *deseconomías de aglomeración* en la medida en que la ciudad sigue expandiéndose. Estas *deseconomías* se deben, en buena medida, al incremento de la congestión y la contaminación —en conjunción con factores "sociales" tales como el aumento del crimen y de la "marginalidad"—, los que normalmente acompañan a la expansión urbana en concentraciones de población que crecen rápidamente y a gran escala. Ellos también reflejan incrementos en el promedio de los costos de la tierra y del trabajo a medida que la ciudad crece. El aumento de los costos del trabajo, más específicamente, son el resultado de incrementos en los costos de vida en las grandes áreas urbanas, debido primeramente al aumento del costo del transporte y vivienda, explicados en parte por el alza del costo de la tierra. Los costos crecientes de la tierra reflejan una competencia creciente entre usos alternativos de la tierra para localizaciones en la ciudad central, lo que incide sobre los valores de la tierra urbana tanto como sobre las gradientes de rentas.

En resumen, mientras las grandes ciudades permiten incrementos significativos en productividad como resultado de economías de escala y de aglomeración asociadas con el crecimiento urbano contribuyen al mismo tiempo a aumentar los costos de vida. El alza del costo de la vida normalmente se traduce en mayores niveles de sueldo, los que pueden, sin embargo, de hecho, representar niveles reales de sueldo menores que en localizaciones alternativas donde ambos, el costo de vida y los sueldos nominales, son inferiores. Por último, los factores de costo en constante aumento (ej.: tierra y trabajo) influirán sobre las inversiones de las empresas y sus decisiones de localización, aunque, tal como lo discutiremos más adelante, no todos los factores serán afectados en forma similar.

La tendencia al surgimiento de *deseconomías de aglomeración* progresivas, que llegan a compensar las ventajas de las empresas individuales y de los migrantes, en una concentración de actividades económicas creciente —especialmente industriales (o cierto tipo de industriales)—, en una gran ciudad es el fenómeno que subyace en lo que Richardson ha descrito como *reversión de polarización*<sup>6</sup>. En términos operacionales, la reversión de la polarización ocurre cuando la población en las ciudades externas al centro metropolitano comienza a crecer más rápidamente (ya sea en el conjunto o entre las áreas urbanas de tamaño medio) que aquella en la mayor aglomeración urbana. Este curso demográfico en sí refleja una tendencia hacia la descentralización en la localización de nuevas actividades productivas entre las áreas urbanas. Tal como Keen y Townroe le han llamado "el fenómeno subyacente es el de cambios en las ventajas relativas en las distintas localizaciones para el desempeño de la actividad económica"<sup>7</sup>.

En síntesis, a medida que las oportunidades de empleo comienzan a expandirse más rápidamente fuera de la principal área metropolitana, la población residencial tenderá a redistribuirse a lo largo de todo el sistema

<sup>6</sup> RICHARDSON (1977, pp. 18-23).

<sup>7</sup> KEEN y TOWNROE (1981, p. 3).

urbano nacional, reflejando las crecientes ventajas comparativas de las ciudades "secundarias", las que incluyen áreas metropolitanas menores, tanto como centros urbanos de tamaño medio. En efecto, los flujos de capital (ej.: inversión) y de trabajo (ej.: migración) comenzarán a trasladarse fuera de la metrópoli central hacia las ciudades secundarias, induciendo de este modo a tasas *relativamente* más rápidas de crecimiento económico y demográfico comparativamente con las grandes áreas urbanas, aunque la región metropolitana central continuará expandiéndose significativamente en términos absolutos. El surgimiento de la reversión de polarización, especialmente cuando no es inducida por las políticas del sector público, señala una situación en que ciertos tipos de inversión productiva comienzan a demostrar grandes ganancias —y por lo tanto, una mayor contribución neta en términos de eficiencia económica nacional— cuando se localizan en ciudades secundarias o, al menos, cuando están localizadas fuera de la región metropolitana central.

### 2.3. *Descentralización urbana y desarrollo de las ciudades secundarias*

Esta tendencia espontánea hacia la descentralización puede reforzarse —y probablemente con ganancias netas en la economía desde el punto de vista de la eficiencia— a través de programas públicos que resalten el atractivo de un conjunto de ciudades secundarias *seleccionadas* para recibir la inversión productiva privada y para los migrantes (o residentes existentes quienes son emigrantes en potencia). Para atraer a los inversionistas o estimular la expansión de las empresas existentes en ciudades intermedias se debe instalar la infraestructura física requerida y los servicios públicos. Estos probablemente varíen para las diferentes industrias; obviamente diversos sectores requieren buenos vínculos de transporte y comunicación con los mercados principales tanto como con las fuentes de insumo y un adecuado abastecimiento de agua y energía eléctrica. Para atraer o retener la población, por otro lado, las ciudades secundarias deben ser capaces de proveer empleos adecuados y un buen acceso a los servicios —especialmente sociales— públicos de calidad razonable. La calidad de la administración urbana en sí es probable que se vea reflejada en la cantidad y calidad de la infraestructura física y de los servicios sociales en ciudades —tanto en las grandes como en las pequeñas— intermedias. En resumen, como Keen y Townroe observan, existen prerequisites para lograr que la ciudad secundaria sea considerada por los migrantes o las empresas como punto alternativo de localización y hay un *quid pro quo* entre las ventajas relativas de la metrópoli central y aquellas que se presentan en una o más de las ciudades secundarias<sup>8</sup>.

Más específicamente, el crecimiento demográfico y económico de las ciudades secundarias normalmente refleja una combinación de factores, pudiendo todos ellos ser influidos mediante algún grado de intervención pública en la economía local. Estos factores incluyen:

- i) un movimiento de expulsión de las empresas desde el corazón metropolitano;
- ii) crecimiento generado localmente al interior de la ciudad, como resultado de la expansión de actividades económicas existentes y sus efectos multiplicadores sobre el ingreso local y el empleo;
- iii) un aumento de los niveles de ingreso y de empleo en el área de influencia de las ciudades secundarias, producto, por ejemplo, de proyectos de desarrollo agrícola integrados o rurales.

<sup>8</sup> Ibid, p. 7.

- iv) cambios en el patrón y valor de la producción agrícola y/o de extracción de minerales que muestran efectos positivos en el crecimiento del empleo urbano (a través de la demanda de servicios adicionales, etcétera);
- v) mejoramiento (cualitativo y cuantitativo) de la infraestructura provista por el sector público, incluyendo caminos, energía, agua, comunicaciones y sitios industriales entre otros;
- vi) mejoramientos en el nivel educacional de la fuerza laboral, los que tienen como efecto un incremento de la productividad de las empresas locales, y
- vii) (debido al aumento del ingreso y la demanda agregada como resultado de la expansión de la base económica regional-urbana), se logra un avance en el tamaño de los umbrales de mercados mínimos alcanzados, lo que permite inducir la producción crecientemente local de bienes específicos y de servicios que se consumen en la ciudad secundaria y su área de influencia rural —que incluye pequeños centros urbanos— y, de este modo, estimulando el posterior crecimiento de la economía local<sup>9</sup>.

Inclusive, existen ciertos tipos de actividad industrial que tienden a localizarse naturalmente en las ciudades secundarias, a la vez que determinados sectores muestran una mayor tendencia relativa que otros a descentralizarse hacia las áreas urbanas de tamaño medio cuando las deseconomías de aglomeración en la metrópoli llegan a ser excesivas (desde el punto de vista de la función de costo de las empresas). Cualquier política para promover el desarrollo económico en las ciudades secundarias debería considerar estas tendencias diferenciales, industriales y de localización como un punto de partida básico.

Tal como Dillinger y Hamer apuntan, los costos de transporte producen ciertas ventajas comparativas en las áreas no-metropolitanas en el procesamiento de productos agrícolas y minerales cuando el costo de transporte del producto terminado es inferior que aquel de transporte de los insumos requeridos en esta producción<sup>10</sup>. En suma, los sectores industriales que son menos capaces de explotar economías de aglomeración y/o son particularmente sensibles a los salarios y/o al costo de la tierra —ej.: industrias relativamente intensivas en mano de obra y/o con terrenos extensos— tendrán una ventaja comparativa en localizaciones no metropolitanas. Más específicamente, las industrias textiles o de alimentos tenderán a localizarse en ciudades interiores por estar orientadas hacia insumos básicos de origen primario; contar con tecnologías simples y ser relativamente intensivas en mano de obra, mientras que los "sectores de ingeniería" —incluyendo la industria de bienes de capital (ej.: maquinaria), electrónicas y de equipos de transporte— tenderán a concentrarse en los centros urbanos más grandes de los países en desarrollo (a pesar de que la mayoría de las industrias de investigación y desarrollo del mundo desarrollado tienden a favorecer una localización en ciudades no centrales o no metropolitanas).

Las industrias de productos intermedios, basados en los recursos naturales —tales como químicos, plásticos, madera, papel y metalurgia (incluyendo el acero)—, en sí, se encuentran frecuentemente fuera de las grandes áreas metropolitanas. Muchos de estos sectores, sin embargo, pueden estar localizados a distancias razonablemente cercanas de la gran

<sup>9</sup> Ibid., pp. 7-8.

<sup>10</sup> DILLINGER y HAMER (1982, pp. 3-10).

ciudad o ciudades, de modo de reducir los costos de transporte a sus principales mercados y captar las ventajas de las economías de aglomeración metropolitanas. Los complejos de acero en Volta Redonda, entre Sao Paulo y Río de Janeiro, y en Ipatinga al interior de Minas Gerais son ejemplos de esta tendencia en el caso de Brasil, mientras que los mayores "polos" petroquímicos cerca de Salvador y Porto Alegre revelan la importancia de las industrias intermedias en ciertas áreas metropolitanas claves.

Otro grupo de industrias que normalmente se encuentra en las ciudades secundarias no metropolitanas son las que sirven a los mercados locales y están protegidas de la competencia externa por costos de transporte relativamente altos, reflejando, en muchos casos, la perecibilidad de los productos involucrados. Estas actividades están cada vez más presentes en las ciudades intermedias en la medida en que su distancia a las fuentes de abastecimiento alternativas, generalmente metropolitanas, aumenta. Lo mismo ocurre con ciertos tipos de servicios, especialmente de mayor magnitud o más especializados, tales como universidades, hospitales regionales y/o especializados, cierto tipo de actividad comercial, etc. Las ciudades secundarias localizadas a distancias cercanas del área o las áreas centrales metropolitanas, por otro lado, son probablemente las beneficiadas por la *invasión* de las actividades industriales que dejan los grandes centros urbanos debido a sus crecientes deseconomías de aglomeración, pero que eligen (y necesitan) mantenerse relativamente cerca de los mercados metropolitanos, de los proveedores y de los servicios.

Todo esto sugiere que las ciudades secundarias pueden tener diferentes bases económicas o características estructurales en distintas regiones —reflejando la distancia hacia las mayores áreas metropolitanas tanto como la naturaleza específica de la actividad económica en distintas partes del país— y de aquí que estas condiciones pueden modificarse en el tiempo, en parte, como resultado del proceso de reversión de polarización descrito más arriba. En suma, algunas ciudades intermedias tendrán funciones específicas no compartidas por otros centros urbanos con tamaños demográficos similares. Esto es, obviamente, el caso de los centros administrativos, tal como ciudades capitales de estado o de gobierno federal; también es el caso de las ciudades portuarias en comparación con los centros de servicios agrícolas de regiones interiores. Finalmente, tal como Henderson ha demostrado empíricamente para el Centro-Sur y el Sur de Brasil, las ciudades secundarias pueden mostrar un grado considerable de *especialización estructural* en términos del tipo de actividades industriales que en ellas se localizan —o agrupan— dentro de los centros individuales, sugiriendo que, al menos en el caso de Brasil, las economías de localización son más importantes que las economías de urbanización para explicar el reciente crecimiento y las diferencias estructurales que existen entre las ciudades intermedias <sup>11</sup>.

A medida que los centros intermedios crecen y la reversión de polarización progresa, la tendencia hacia la especialización, sin embargo, puede variar; de aquí que uno de los objetivos de cualquier política de apoyo al desarrollo de las ciudades secundarias sea, probablemente, el de fomentar la creciente *diversificación* de sus bases económicas. Es importante recordar, más aún, que las ciudades intermedias normalmente cumplen *funciones de desarrollo regional* importantes —extendiéndose, evidentemente, más allá de la naturaleza específica de sus actividades industriales particulares—, las que pueden, por sí mismas, justificar su inclusión en las políticas de desarrollo espacial orientadas al logro de una mayor eficiencia, independientemente de su capacidad para atraer empresas y migrantes

<sup>11</sup> HENDERSON (1982, pp. 11-12). Ver también Henderson (1983).

de áreas metropolitanas sobrepobladas <sup>12</sup>. Tanto en las regiones no desarrolladas como en las fronterizas las ciudades de tamaño medio pueden jugar también un rol importante en el fomento de los asentamientos rurales y/o en la transformación de materias primas.

Los bienes y servicios que la ciudad secundaria entrega pueden ser de crucial importancia para aumentar la productividad de las actividades agrícolas y otras actividades económicas en sus áreas de influencia inmediata y, de este modo, contribuir directamente en la expansión del ingreso y la demanda local, lo cual, a su vez, podría más adelante estimular la economía urbana. Factores geopolíticos, así como consideraciones de eficiencia económica, pueden justificar la promoción de ciertas ciudades de tamaño medio. Como Dillinger y Hamer indican, "los centros secundarios, una vez encaminados por un sendero de crecimiento económico autosostenido y diversificado, podrían ayudar al desarrollo de nuevas regiones o de las tradicionales 'periféricas', constituir un mecanismo para la integración política de la nación, lograr metas de seguridad nacional a lo largo de las zonas limítrofes y mejorar la transmisión de la información, insumos y bienes y servicios a lo largo de toda la jerarquía urbana" <sup>13</sup>. Tal como se expresó anteriormente, el apoyo a las diferentes ciudades secundarias —que cuentan con estructuras y funciones económicas diferentes y se localizan en distintas partes del territorio nacional— puede justificarse por diferentes razones relacionadas con la eficiencia; las formas de intervención específicas en cada una de ellas, por lo tanto, debería variar, adecuándose a su naturaleza específica. Un programa para promover los centros urbanos intermedios, de este modo, debería ser diferenciado en función tanto de las ciudades que se han incluido en él como en el tipo de acciones que se realizarán en las ciudades beneficiadas.

Un área de acción que podría, sin embargo, ser común para todos los intentos de fomentar el desarrollo de las ciudades secundarias es aquel llamado *administración urbana mejorada* —especialmente administración financiera urbana— junto con el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales locales en general. Aquí el interés se debe concentrar en el aumento de la *eficiencia administrativa* y la efectividad en la generación y utilización de los recursos (tanto locales como externos) para el desarrollo urbano. A pesar de que se deberá concentrar la atención en cada caso de ciudad individual, también será necesario o deseable fomentar cambios en las políticas nacionales que involucran las relaciones fiscales intergubernamentales y la incidencia espacial de los impuestos y las transferencias, así como también las inversiones públicas <sup>14</sup>.

Más específicamente, el perfeccionamiento en la administración de ciudades normalmente compromete a diversas áreas-problemas, las que incluyen la capacidad local de generar ingresos, la calidad del servicio de abastecimiento local, y la capacidad de planificar, presupuestar, ejecutar, controlar y evaluar las inversiones públicas locales. Estas capacidades, en sí, dependerán mayormente de los recursos financieros, de organización y humanos disponibles para los gobiernos locales y de la extensión y calidad del apoyo que el gobierno central brinde a las instituciones locales. Experiencias piloto en países en desarrollo revelan que los gobiernos locales son

<sup>12</sup> Para un posterior análisis de la importancia de las ciudades de tamaño medio en el Tercer Mundo, Ver RONDINELLI (1983).

<sup>13</sup> DILLINGER y HAMER (1982, p. 2).

<sup>14</sup> Sobre el tema de mejoramiento de la administración urbana, ver COCHRANE (1983) y GROSSMAN (1983). Para información específica al asunto de las finanzas locales en Brasil, ver MAHAR y DILLINGER (1983).

verdaderamente capaces de aumentar sus propios ingresos y mejorar el manejo de sus recursos financieros cuando reciben asistencia técnica adecuada de aquellas agencias de gobierno centrales que se les asigna para brindar asistencia técnica (incluyendo el entrenamiento) a las administraciones municipales.

Históricamente, sin embargo, ha existido una fuerte tendencia hacia la centralización de los poderes ejecutivos y de los recursos administrativos a nivel del gobierno nacional en el mundo en desarrollo, particularmente en los diversos países de Latinoamérica. Esto ha producido una correspondiente debilidad de las instituciones locales de gobierno y, más frecuentemente, una cierta insensibilidad de los gobiernos centrales a las necesidades locales. De este modo, la concentración espacial de la población y de las actividades económicas descrita anteriormente ha tendido a ser acompañada (e indudablemente reforzada), en muchos países en desarrollo, por la concentración espacial del poder político e institucional en la ciudad capital. Esto ha tenido, con frecuencia, un impacto negativo sobre la eficiencia económica tanto como sobre la administrativa.

La descentralización político-administrativa, en efecto, se acompaña de una común —y generalmente necesaria— correlación (exitosa) del desarrollo de la ciudad intermedia, y puede lograrse en mejor forma aún mediante una redistribución efectiva del poder y responsabilidad en favor de los gobiernos locales, con miras a incrementar tanto la autonomía como la capacidad operacional de las instituciones locales. Una, administración urbana mejorada implica un uso más eficiente de los recursos a usar y una menor dependencia (especialmente dependencia fiscal) de los gobiernos centrales. También significa más abastecimiento y mejor calidad de la infraestructura requerida así como de los servicios públicos, consiguiéndose, de este modo, un medio ambiente urbano más atractivo para las empresas y la población residente, incluidos los migrantes. En resumen, una mejor administración de las ciudades secundarias puede ser un importante prerequisite tanto para lograr una efectiva reversión de polarización como para obtener una mayor eficiencia económica a través de una distribución más adecuada de la población y de las actividades productivas al interior de la jerarquía urbana.

---

### 3. REVERSIÓN DE POLARIZACIÓN Y CIUDADES SECUNDARIAS DE BRASIL

---

#### 3.1. *Tendencias demográficas recientes*

Volviendo específicamente al caso del Brasil contemporáneo, los datos sobre el censo demográfico e industrial realizado en 1980 evidentemente sugieren que de hecho se inició durante los años 70 una reversión de polarización, tanto al interior del estado de Sao Paulo como en términos del sistema urbano nacional en su conjunto. Dentro del estado de Sao Paulo, el crecimiento de población urbana en los años 70 fue más rápido en la mayor parte del interior que en la región metropolitana y superior en las municipalidades periféricas de la metrópoli que en el centro de la ciudad. Estas tendencias revelan tanto la "suburbanización" progresiva de la población metropolitana de Sao Paulo como la descentralización de la población urbana del estado en general. Los datos de la Tabla 1 ilustran estas observaciones.

Durante los años 70 la población urbana en la región metropolitana de Sao Paulo —que se expandió de 7,9 millones en 1970 a 12,3 millones en 1980— creció a una tasa anual promedio de 4,6% mientras que en el estado

como un todo aumentó a una tasa de 4,7%<sup>15</sup>. Dentro de la región metropolitana, la municipalidad (o la ciudad central) de Sao Paulo -que alcanzó una población urbana de 8,9 millones en 1980- registró una tasa de crecimiento de 3,8% durante la década, en contraste con las tasas de 6,2% y 9,6% en los suburbios internos y externos, respectivamente. Martine estima, además, que el 42% del crecimiento de toda la población de Sao Paulo metropolitano en los años 70, ocurrió fuera de la municipalidad central, al ser comparado con un 37% en los años 60 y con sólo un 24% entre los años 40 y 60<sup>16</sup>. Más aún, más de la mitad de todas las migraciones a la región metropolitana durante los años 70 se fueron a otras áreas en vez de la municipalidad de Sao Paulo.

TABLA 1  
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA EN EL ESTADO DE  
SAO PAULO POR LOCALIZACION Y TAMAÑO DE LA CIUDAD, 1950-1980

(promedios anuales - %)

	1950/60	1960/70	1970/80
<b>I. Localización</b>			
A. Sao Paulo Metropolitano	6,8	5,8	4,6
— ciudad de Sao Paulo	6,1	5,1	3,8
— suburbios interiores	10,8	8,1	6,2
— suburbios exteriores	9,2	9,7	9,6
B. Area de influencia	5,8	4,8	4,8
— anillo interno/gran ciudad	5,9	5,5	5,8
— otros anillos interiores	5,2	4,6	5,3
— región externa	5,9	4,2	3,6
<b>Total - Estado de Sao Paulo</b>	<b>6,4</b>	<b>5,4</b>	<b>4,7</b>
<b>II. Tamaño de ciudad</b>			
— Sao Paulo Metropolitano	6,8	5,8	4,6
— mayor que 250.000	5,5	5,3	5,4
— 100.000 a 250.000	6,0	5,2	5,3
— 50.000 a 100.000	6,2	4,9	4,3
— 20.000 a 50.000	5,6	4,0	4,1

Fuente: Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970 y 1980. Cálculos realizados por Keen y Townroe (1981).

Fuera del área metropolitana, la población urbana dentro del "anillo interno" de las municipalidades ubicadas dentro de un radio de 150 Km alrededor de Sao Paulo (e incluyendo el valle del río Paraíba) creció a una tasa promedio anual de 5,3% entre 1970 y 1980, mientras que en las nueve ciudades más grandes de este "anillo" creció a una tasa de 5,8%. Estas nueve aglomeraciones urbanas conjuntamente contenían una población de 3,4 millones de personas en 1980, habiendo crecido desde 1,1 millones en 1960 hasta 2 millones en 1970, mientras que la población urbana no-metropolitana como un todo aumentó de 4,8 millones a 7,6 millones durante los años 70. Como resultado de estas tendencias, la proporción de población urbana del Estado de Sao Paulo residente en la región metropolitana dis-

<sup>15</sup> Datos sobre Sao Paulo son tomados de KEEN y TOWNROE (1981, p. 22).

<sup>16</sup> MARTINE (1981).

minuyó levemente de 62,2% en 1970 a 61,8% en 1980, contradiciendo, de este modo, la tendencia inicial en que el porcentaje de Sao Paulo en el Estado urbano total aumentó de 57,5% en 1950 y al ya antedicho 62,2% en 1970.

Visto desde otra perspectiva, la población de las ciudades de tamaño medio de Sao Paulo —incluyendo todas las aglomeraciones urbanas sobre 100.000 fuera de la metrópoli— creció más rápidamente en el promedio que aquellas en la región metropolitana durante los años 70. De este modo, mientras la población urbana en Sao Paulo metropolitano se expandió a una tasa de 4,6% anual entre 1970 y 1980, la de las ciudades no metropolitanas sobre 250.000 y aglomeraciones entre 100.000 y 250.000 aumentaron a tasas de 5,4% y 5,3% anual respectivamente. Esto representa un cambio significativo en los patrones de distribución poblacional durante los años 70, ya que durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, la población urbana en Sao Paulo creció más rápidamente en la metrópoli que en las ciudades secundarias. Así, el conjunto de 25 ciudades interiores, cuya población sobrepasa los 20.000 habitantes, se expandió más rápidamente que el área metropolitana entre 1970 y 1980; en cambio, durante los sesenta, sólo 15 ciudades mostraron esta dinámica.

En resumen, las cifras del censo demográfico indican el inicio de una tendencia hacia la descentralización urbana en el Estado de Sao Paulo a partir de 1970 —aunque la gran ciudad continúa creciendo rápidamente y recibe un considerable número de personas en términos absolutos— al mismo tiempo que se produce una progresiva suburbanización de la población metropolitana, lo cual sugiere que en Sao Paulo ha comenzado a operar un fenómeno de reversión de polarización. Existen además evidencias concretas de que los procesos de suburbanización, descentralización urbana y de reversión de polarización no se circunscriben al Estado de Sao Paulo, sino que, de hecho, involucran el sistema urbano brasileño como un todo.

Con relación al primer fenómeno, más específicamente entre las áreas metropolitanas de Brasil, las tasas de crecimiento poblacional en las municipalidades periféricas excedieron a aquellas de las ciudades centrales en casi todos los casos durante los años setenta<sup>17</sup>.

El crecimiento poblacional fuera de la municipalidad central explicó un 74% del total en la región metropolitana de Recife, 66% de éste en el área metropolitana de Porto Alegre y 57% de éste en el área metropolitana de Río de Janeiro durante los años 70, además explicando un 42% en las áreas metropolitanas de Sao Paulo y Belo Horizonte y un 33% del total en la región metropolitana de Curitiba. Las municipalidades periféricas también atrajeron a la mayor parte de las migraciones hacia las áreas metropolitanas durante los años 70, orientándose hacia sus porciones no centrales por sobre un 50% de ellas en Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte, así como también en Sao Paulo. La tabla 2 resume estas tendencias.

Más aún, en relación con la jerarquía urbana en su conjunto, las tasas de crecimiento en las ciudades en el rango entre 200.000 a 500.000 (5,1%) —seguido de aquellos entre 50.000 y 200.000 (4,5%)— fueron superiores, en el promedio que aquellas entre las ciudades —incluyendo todas las áreas metropolitanas— con poblaciones mayores al medio millón (3,9%) durante los años 70. Más específicamente, varias ciudades secundarias y regiones metropolitanas con poblaciones sobre 500.000 registraron tasas de crecimiento superiores que en Sao Paulo entre 1970 y 1980. Estas son Bra-

<sup>17</sup> Ibid. Ver también PURDY (1981).

silla, Manaus, Goiania, Curitiba, Campinas y Belo Horizonte. Además, un número considerable de ciudades mayores, en el rango de los 200.000 a los 500.000 habitantes, crecieron más rápidamente que el Sao Paulo metropolitano, incluyendo Cuiabá, Campo Grande, San José dos Campos, Uberlândia, Joinville, Sao Luiz, Teresina, Aracaju y Natal.

T A B L A 2  
TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL  
EN LAS AREAS METROPOLITANAS

1960 - 1980 (%)

Región Metropolitana	Promedio de crecimiento anual		Proporción de crecimiento en la periferia		Proporción de migración hacia la periferia	
	1960/80	1970/80	1960/70	1970/80	1960/70	1970/80
Belem	4,6	4,3	0,6	12,6	—	35,0
Fortaleza	5,6	4,3	10,6	17,3	—	17,3
Recife	4,2	2,7	51,9	74,1	100,0	100,0
Salvador	4,7	4,4	13,7	20,0	19,4	42,5
Belo Horizonte	6,3	4,7	23,5	41,6	24,1	61,7
Río de Janeiro	4,3	2,5	53,9	56,6	72,5	85,2
Sao Paulo	6,5	4,5	37,0	42,2	45,6	51,3
Curitiba	5,2	5,8	16,6	32,8	—	37,9
Porto Alegre	4,4	3,8	50,3	65,7	65,4	89,7
Total Areas Metropolitanas	5,3	3,8	38,1	44,2	48,5	59,3

Fuente: Censos Demográficos de 1960, 1970 y 1980. Cálculos de crecimiento municipal periférico y distribución de las migraciones por Martine (1981).

No es sorprendente, dada la lista de ciudades mencionadas, que la población urbana creciera considerablemente más rápido en las regiones centro-oeste (7,7%) y norte (6,5%), así como en el sur (5%), que en el Estado y en el área metropolitana de Sao Paulo en los años 70, nuevamente testimoniando un fenómeno de descentralización urbana. Aún entre aquellas regiones metropolitanas que se expandieron más lentamente que Sao Paulo entre 1970 y 1980, Salvador, Belem y Fortaleza registraron tasas de crecimiento no significativamente inferiores a aquellas de las grandes metrópolis del Brasil. De hecho, sólo Río de Janeiro, Recife y Porto Alegre, entre las regiones metropolitanas, experimentaron tasas de crecimiento concretamente inferiores a las de Sao Paulo metropolitano durante la década.

### 3.2. Tendencias de localización industrial

Las tendencias demográficas antes mencionadas siguen en forma muy cercana a las tendencias de localización industrial de los años 70. La principal tendencia fue una significativa descentralización de nuevas inversiones industriales desde Sao Paulo y Río de Janeiro, primeramente en favor de las áreas metropolitanas -particularmente Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre y Curitiba- y de las ciudades secundarias en el interior de Sao Paulo, a lo largo del eje de Río-Sao Paulo, y en partes de Minas Gerais y el sur<sup>18</sup>. Otras ciudades de tamaño medio en el norte, nordeste y especialmente Manaus también experimentaron un rápido cre-

<sup>18</sup> Estas tendencias fueron inicialmente identificadas en REDWOOD (1978). Estas han sido recientemente publicadas en PIMES (1984), Vol 2, Capítulo 1.

cimiento industrial durante los años 70; esto se debió, en buena medida, a la aplicación de las políticas de desarrollo federal para la región, las que involucraron incentivos fiscales y otros<sup>19</sup>.

Los datos del censo industrial permiten ilustrar estas tendencias. La tabla 3 indica que tanto en términos de empleo como de valor de la producción la industria brasileña parece haber iniciado una tendencia hacia la descentralización en los años 70. La distribución relativa del empleo industrial en el sudeste y del producto disminuyó entre 1970 y 1980, registrándose los mayores incrementos relativos en las regiones del norte y sur. El nordeste y centro-oeste también mejoraron sus posiciones relativas durante los años 70. Más aún, en el sudeste el total de empleos industriales y de la producción en Sao Paulo también decayó durante los años 70, más considerablemente a fines de la década, de modo que se revierte la tendencia hacia una creciente concentración del sector manufacturero brasileño en Sao Paulo metropolitano, la que se mantuvo desde comienzos de siglo. Aunque la participación de Sao Paulo en la producción de la industria brasileña disminuyó en casi todas las ramas de producción del sector secundario entre 1975 y 1980, las tendencias más marcadas hacia la desconcentración se evidenciaron en los sectores mineros no-metálicos, equipos eléctricos y comunicaciones, material de transporte, madera, papel y cartón, caucho, químicos, textiles, bebidas y tabaco (hacia localizaciones fuera del Estado de Sao Paulo).

TABLA 3  
BRASIL: EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION REGIONAL DEL EMPLEO INDUSTRIAL Y DE LA PRODUCCION, 1959 - 1980 (%)

A. Empleo industrial				
Región	1959	1970	1975	1980
Norte	1,0	1,5	1,7	2,4
Nordeste	11,9	10,0	9,6	10,1
Sudeste (Sao Paulo)	71,4 (46,1)	70,4 (48,3)	68,8 (48,3)	66,1 (47,3)
Sur	14,9	16,8	18,4	19,4
Centro-oeste	0,8	1,4	1,5	2,0
Brasil		100,0	100,0	100,0
B. Producción industrial (valor)				
Región	1959	1970	1975	1980
Norte	10,8	0,8	1,1	2,0
Nordeste	7,4	6,4	6,6	7,8
Sudeste (Sao Paulo)	77,9 (NA)	78,8 (NA)	76,5 (55,6)	72,7 (52,8)
Sur	13,1	12,8	14,6	16,2
Centro-oeste	0,7	1,1	1,2	1,3
Brasil		100,0	100,0	100,0

Fuente: Censos industriales 1959, 1970, 1975 y 1980.

<sup>19</sup> Sobre el nordeste, ver REDWOOD (1982) y (1984) y PIMES (1984), Volumen 3, Capítulo 1; sobre la Región del Amazonas, ver MAHAR (1978) y PIMES (1984), Volumen 3, Capítulo 3.

Existe también evidencia de descentralización industrial al interior del Estado de Sao Paulo durante los años 70<sup>20</sup>. La tabla 4 revela que la participación del área metropolitana en el empleo industrial declinó desde un valor cercano al 71% en 1959 hasta menos de un 68% en 1975. Existe sólida evidencia de que esta concentración ha seguido disminuyendo aún, debido a una tendencia creciente de las nuevas industrias y de aquellas en expansión en el Estado a localizarse fuera de la región metropolitana. Dentro del área metropolitana, en sí, la industria evidentemente se ha desconcentrado del centro de la ciudad a los suburbios interiores o exteriores, mostrándose así una progresiva "suburbanización" de la actividad del sector secundario, como de la población urbana a partir de los años 60.

T A B L A 4  
EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DEL EMPLEO INDUSTRIAL  
EN EL ESTADO DE SAO PAULO, 1959 - 1979 (%)

<i>Ubicación</i>	1959	1970	1975	1977/79*
A. Sao Paulo Metropolitano	70,7	69,9	67,9	63,6
Ciudad Sao Paulo	55,7	49,7	45,8	36,4
Suburbio interno	13,3	18,1	19,5	23,7
Periferia	1,7	2,1	2,5	3,5
B. Area de influencia	29,3	30,1	32,1	36,4
Anillo interno Gran Ciudad	12,1	12,8	13,6	13,2
Otros anillos internos	6,5	6,6	7,0	8,3
Región externa	10,7	10,7	11,5	14,9
Estado Sao Paulo	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Empleos operacionales de empresas con licencia para expandir o edificar sobre nuevos sitios de CETRESB (Compañía de Tecnología y Saneamiento Básico).

Fuente: Censos industriales 1959, 1970, 1975. Cálculos realizados por Townroe (1983). Datos para 1977/79 del CETRESB son también informados por Townroe.

Trabajos empíricos recientes para todo el Brasil revelan, más aún, que las actividades industriales de mayor crecimiento en los años 70 -las de bienes de capital de insumos intermedios básicos- están localizándose preferentemente (en comparación con las industrias de expansión más lenta) en áreas metropolitanas distintas de Sao Paulo y Río de Janeiro y en las ciudades intermedias, particularmente en el sudeste. Las industrias de bienes de consumo durables, por otro lado, que fueron las más dinámicas en los años 60, pero que posteriormente pierden en importancia en términos relativos, se mantienen altamente concentradas en Sao Paulo y Río de Janeiro. En general, la proporción de empleo industrial y de valor agregado generado en ciudades de más de 100.000 habitantes, incluyendo las áreas metropolitanas regionales, aumentó en la primera mitad de la década del 70, mientras que la participación de Sao Paulo y Río de Janeiro en estos totales disminuyó, tal como se ilustra en la tabla 5.

Es así como la descentralización industrial parece estar fuertemente asociada con la tendencia demográfica de reversión de polarización en Brasil. Las políticas federales de industrialización, que han enfatizado el fomento generalizado a las exportaciones y la sustitución de importaciones

<sup>20</sup> Para una revisión global de este proceso, ver HAMER (1983) y TOWNROE (1983).

en la industria de bienes de capital y de productos intermedios <sup>21</sup>, han jugado probablemente un papel significativo en estas tendencias, aunque las deseconomías de aglomeración que han ido incrementando rápidamente en Sao Paulo y Río de Janeiro metropolitanos, han sido indudablemente un factor importante en su aparición. No es posible determinar todavía los efectos que la seria recesión económica de finales de la década del 70 y comienzos de los años 80, ha tenido sobre estas tendencias; existen buenas razones estructurales -en términos de los patrones de crecimiento intra-sectorial, de inversiones y de localización- para apoyar la conclusión de que las tendencias hacia una reversión de polarización del área urbana y la descentralización industrial pueden haber llegado a ser irreversibles en Brasil. En todo caso, el impacto negativo de la recesión actual sobre la actividad industrial -especialmente en términos de empleo- parece haber sido mayor en Sao Paulo metropolitano y preferentemente en el sector -ya muy concentrado- de la industria de bienes de consumo durables, aunque la mayoría de las ciudades y de las actividades manufactureras la han sufrido en alguna medida.

TABLA 5  
DISTRIBUCION DEL EMPLEO INDUSTRIAL Y VALOR AGREGADO POR TIPOS DE  
TAMAÑOS DE CIUDAD, 1959-1975 %

A. Empleo Industrial			
Tipos de tamaños	1959	1970	1975
Sao Paulo y Río de Janeiro	43,3	46,2	39,9
Otras Reg. Metropolitanas y ciudades sobre 500.000	7,0	8,9	8,1
Ciudades entre 250.000 y 500.000	2,2	2,0	2,8
Ciudades entre 100.000 y 250.000	3,7	9,0	10,1
Ciudades bajo 100.000	43,8	33,9	39,1
Total	100,0	100,0	100,0
B. Valor Agregado Industrial			
Tipos de tamaños	1959	1970	1975
Sao Paulo y Río de Janeiro	50,6	54,6	46,0
Otras Regiones metropolitanas y ciudades sobre 500.000	5,9	7,2	7,7
Ciudades entre 250.000 y 500.000	1,7	2,1	2,8
Ciudades entre 100.000 y 250.000	4,6	7,5	9,4
Ciudades bajo 100.000	37,2	28,6	34,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Censos Industriales de 1959, 1970. Calculados por Tolosa, Geiger, Faissol, Ferreira y Villela dos Santos (1983).

### 3.3. Ciudades Secundarias

Las cifras que se han presentado en las dos secciones previas, sugieren una creciente importancia demográfica y económica de las ciudades secundarias en Brasil <sup>22</sup>. Las ciudades de tamaño medio, con poblaciones entre los 100.000 y los 500.000 habitantes, aumentaron su participación en la población nacional urbana de un 11% a un 16% del total entre 1970 y 1980,

<sup>21</sup> Ver REDWOOD (1976) y (1979), Capítulo 8, TYLER (1983), y PIMES (1984), Volumen 2, Capítulos 1 y 3 para un análisis más específico de estas políticas y su impacto espacial.

<sup>22</sup> Sobre la creciente importancia de las ciudades secundarias en Brasil, ver además de TOLOSA, *et. al.* (1983), ANDRADE y LODDER (1979), y DAVIDOVICH y BUARQUE DE LIMA (1983).

mientras que las ciudades y las áreas metropolitanas de más de 500.000 habitantes, excluyendo Sao Paulo y Río de Janeiro, alcanzaron cifras cercanas al 20% de la población urbana brasileña en 1980, al compararlas con un 17% en 1970. Como resultado, las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes alcanzaron cerca de un 20% del aumento absoluto de la población urbana en la década del 70, mientras que las ciudades no metropolitanas con más de medio millón de habitantes (ej.: Brasilia, Goiania, Campinas y Manaus) absorbieron otro 5% del incremento total y las áreas metropolitanas, fuera de Sao Paulo y Río de Janeiro, contribuyen con una cifra cercana al 15%.

Una razón significativa de la importancia del crecimiento demográfico de las ciudades secundarias en Brasil es el incremento del número de centros urbanos sobre 100.000 habitantes en 1980, al compararlos con los censos de años anteriores. El número de ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes se duplicó (de 34 a 69) en la década de los años 70, mientras que las ciudades de más de medio millón de habitantes pasaron de 10 a 13.

Las ciudades no metropolitanas de más de 100.000 habitantes incluyen tanto las capitales de estado (y territorio) como numerosos centros industriales y centros de apoyo y servicios comerciales para la actividad agrícola diseminados a través del país. Las ciudades capitales no metropolitanas fueron especialmente dinámicas en las regiones del norte y centro-oeste durante la década de los años 70, pero, incluso en el nordeste, el crecimiento de muchas capitales estatales excedió tanto los promedios nacionales como regionales de crecimiento de la población urbana.

En forma similar, muchas ciudades no capitales de tamaño medio registraron tasas de crecimiento superiores al promedio nacional en diversas partes del Brasil, reflejando una emigración rural localizada y una expansión económica urbana. Esto último ha involucrado tanto un crecimiento industrial como del sector terciario, pero las diferencias significativas regionales y locales expresadas por la importancia relativa de estos dos grupos de actividades económicas, tanto como el impacto diferencial sobre el espacio producido por los cambios en tecnologías de producción rural, la composición de la producción, la orientación hacia los mercados y el uso y distribución del suelo, constituyen las bases de explicación de las diferencias que mostraron las tasas de crecimiento demográfico de las diversas ciudades secundarias en la década de los años setenta.

Aunque las ciudades brasileñas de tamaño medio difieren substantivamente en términos de las características de su escala, su localización y su base económica, cabe destacar el hecho que cierto número de estas aglomeraciones mostraron indicadores de productividad económica y/o de calidad de vida superiores a los de las grandes áreas metropolitanas. Las ciudades de más de 100.000 habitantes con niveles de valor agregado *per cápita* superiores a los de Sao Paulo metropolitano en 1981, por ejemplo, incluyen a Sumaré, Sao José dos Campos, Americana, Juandiai, Araraquara, Piracicaba, Sorocaba y Limeira en el estado de Sao Paulo; Río Grande y Caxias do Sul, en Río Grande do Sul; Blumenau y Joinville en Santa Catarina; Volta Redonda en Río de Janeiro e Ipatinga en Minas Gerais<sup>23</sup>. Además, Campinas, Sao Carlos, Río Claro, Santos y Franca en Sao Paulo; Passo Fundo y Pelotas en Río Grande do Sul; Ponta Grossa Maringá y Londrina en Paraná; Uberlandia y Uberaba en Minas Gerais; Barra Mansa en Río de Janeiro, y Vitoria en Espirito Santo, así como las regiones metropolitanas de Porto Alegre y Curitiba, tenían niveles de valor agregado

<sup>23</sup> Estas observaciones están basadas en datos extraídos del *Dirigente Municipal* (Nov.-dic. 1982) y reproducidas por RICHARDSON (1984).

*per cápita* superiores a los de Río de Janeiro metropolitano durante este año.

En términos de la calidad de vida, —tal como se la define mediante un conjunto de indicadores que incluyen la calidad de la vivienda, acceso a electricidad y a servicios de agua potable y alcantarillado, niveles de salud y educación y accesibilidad a los servicios sociales relacionados, empleo y niveles de ingreso y accesibilidad a bienes de consumo durables— las ciudades secundarias de Santos, Campinas, Riberao Preto, Río Claro, Piracicaba, Araraquara, Blumenau, Sao Carlos, Caxias do Sul, Americana, Sao José do Río Preto, Limeira y Bauru, junto con las regiones metropolitanas de Curitiba y Porto Alegre, registraron índices superiores a los de Sao Paulo en 1970 <sup>24</sup>. Más aún, las ciudades de Sorocaba, Jundiai y Florianópolis, además de las ciudades ya citadas, tenían índices de calidad de vida superiores a los de Río de Janeiro metropolitano. Con toda probabilidad, esta situación no ha cambiado significativamente desde 1970.

Estos indicadores sugieren, en resumen, que muchas ciudades secundarias, —especialmente en el sur y sudeste de Brasil— son ahora probablemente más atractivas que Río de Janeiro y Sao Paulo metropolitano tanto para los inversionistas potenciales como para los migrantes. Además, la expansión y subsecuente contracción de la frontera agrícola, junto con las inversiones industriales inducidas por el sector público y el incremento en la importancia, de las funciones administrativas, han contribuido en su conjunto a generar el dinamismo reciente de las ciudades secundarias en las regiones del norte, centro-oeste y nordeste <sup>25</sup>. Con la permanente expansión demográfica de Sao Paulo y Río de Janeiro —cuyas proyecciones de población estiman que alcanzarán 28 y 19 millones de habitantes respectivamente en el año 2000— más aún permite esperar ímpetus adicionales al proceso de descentralización urbana del Brasil en las futuras décadas provocados por las crecientes deseconomías de aglomeración.

---

#### 4. CONCLUSIÓN

---

En resumen, se cuenta con evidencia clara de que las ciudades secundarias —incluyendo varios centros regionales metropolitanos— son en la actualidad más dinámicas, tanto en términos demográficos como económicos que las dos más grandes aglomeraciones urbanas en Brasil. Esto está ciertamente relacionado tanto con la política pública de apoyo al desarrollo regional, por un lado, como con la de sustitución de importaciones industriales y de fomento de las exportaciones por otra; refleja al mismo tiempo, las crecientes desventajas de la escala urbana en las dos más grandes regiones metropolitanas del país. A pesar de que Sao Paulo especialmente y Río de Janeiro, en menor grado, continuarán indudablemente polarizando una cantidad importante del crecimiento demográfico y económico de las futuras décadas, están surgiendo tendencias hacia una reversión de polarización y hacia la descentralización industrial —sumadas a la expansión agrícola y la modernización de diversas partes del vasto interior del Brasil. Estas generan el marco necesario para justificar la necesidad de una estrategia de desarrollo urbano que preste una atención creciente al fomento de las ciudades secundarias, elegidas fundamentalmente mediante criterios basados en la eficiencia económica.

---

<sup>24</sup> Estas observaciones se basan en TOLOSA (1978, p. 162)

<sup>25</sup> Las tendencias recientes en relación al proceso de expansión y de contracción de la frontera agrícola se describen en MARTINE (1982 a y 1982 b).

La principal tarea que le cabe enfrentar a las políticas de acción urbana en Brasil es la de determinar qué ciudades secundarias son las que permiten una mayor contribución incremental al crecimiento de la producción e identificar qué inversiones públicas —incluyendo las de mejoramiento de la administración urbana— tendrán un mayor impacto directo o indirecto sobre el mejoramiento de la capacidad de las ciudades seleccionadas, para incrementar su producción. Esto necesariamente involucra la identificación de los "cuellos de botella" —especialmente en términos de la cantidad y calidad de la infraestructura física existente, y las formas de hacer de las áreas urbanas ambientes más atractivos para los residentes actuales y para los migrantes potenciales— a través de la expansión de las oportunidades de empleo y el mejoramiento de los servicios sociales y otros públicos— junto con una mejor administración local. Queda claro, también y, finalmente, que es probable que la vinculación entre la eficiencia administrativa y la económica en las ciudades secundarias llegue a jugar un rol importante. La administración urbana mejorada puede llegar a ser un camino particularmente efectivo en términos de costo para aumentar el atractivo de las ciudades intermedias para la localización de nuevas actividades productivas y de población, así como también un aumento de los recursos financieros (y humanos) para el desarrollo local.

---

#### BIBLIOGRAFIA

- Alonso, William, "The Economics of Urban Size", *Papers of the Regional Science Association*, 26, 1971.
- "Problems, Purposes, and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization", en Mazie, Susan M. *Population Distribution and Policy*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1972.
- Andrade, Thompson y Lodder, Celsius; *Sistema Urbano e Cidades Medias no Brasil*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1979.
- Cochrane, Glynn, "Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries", *World Bank Staff Working Paper* 582, Washington D.C., 1983.
- Davidovich, Fany y Buarque de Lima, Olga, "Aglomeracões Urbanas no Brasil; Proposta de Um Indicador Geográfico", documento no publicado, Rio de Janeiro, 1983.
- Dillinger, William, "Implicit Spatial Policies —The case of the Fiscal System in Sao Paulo State", *Discussion Paper* 5, National Spatial Policies in Brazil Project, Banco Mundial, Washington, D.C., 1982.
- , and Hamer, Andrew, "Sources of Growth of Manufacturing Employment in Non-Metropolitan Areas", *Discussion Paper* 13, Water Supply and Urban Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., 1982.
- Grossman, David, "Steps to Improve the Managerial Competence of Cities in the Developing World", informe no publicado de consultoría para USAID, Nueva York, 1983.
- Hamer, Andrew, "Brazilian Industrialization and Economic Concentration in Sao Paulo: A Survey", *Discussion Paper* 14, Water Supply and Urban Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., 1982.
- , "Decentralized Urban Development and Industrial Location Behavior in San Paulo, Brazil; A Synthesis of Research Issues and Conclusions", *Discussion Paper* 29, Water Supply and Urban Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., 1983.

- Henderson, J. Vernon, "Urban Economies of Scale in Brazil", *Discussion Paper 17*, Water Supply and Urban Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., 1982.
- , "Urban Development in Brazil, Discussion Paper 30, Water Supply and Urban Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., 1983.
- Keen, David y Townroe, Peter; "Polarization Reversal in the State of Sao Paulo, Brazil *Discussion Paper 15*, National Spatial Policies in Brazil Project, Banco Mundial, Washington, D.C., 1981.
- Linn, Johannes, *Cities in the Developing World: Policies for their Equitable and Efficient Growth*, Oxford University Press, New York, 1983.
- Mahar, Dennis, *Desenvolvimento Economico da Amazonia: Uma Analise das Politicas Governamentais*, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1978.
- y Dillinger, William; "Financing State and Local Government in Brazil Recent Trends and Issues", *World Bank Staff Working Paper 612*, Washington, D.C., 1983.
- Martine, George, "Tendencias Recentes de Distribucao Espacial da Populacao Brasileira", trabajo no publicado, Brasilia, 1981.
- , "Expansao e Retracao do Emprego na Fronteira Agricola, *Revista de Economia Poltica*, 2 (3), 1982a.
- , "The Agricultural Frontier in Brazil: Alternative or Reinforcement to Rural Urban Migration", CNRH/IPLAN Texto para Discussao 3/82, Brasilia, 1982b.
- PIMES, *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*, SUDENE, Recife, 1984 (Fourvolumes).
- Purdy, John Jr., "The Evolution of the Brazilian Urban System Between 1950 and 1980", *Intermediate Paper 3*, National Spatial Policies in Brazil Project, Banco Mundial, Washington, D.C., 1981.
- Redwood, John III, "Algurnas Notas sobre Exportacoes e Desenvolvimento Regional", *Pesquisa e Planejamento Economico*, 6 (2), 1976.
- , "Efeitos Espaciais da Poltica Nacional de Desenvolvimento Industrial", informe de consultoria no publicado para IPEA/IPLAN, Recife, 1978.
- , and Explicit Policies of Regional Development in Brazil: The Impact of the Public Sector on Spatial Development Disparities Since the Second World War", tesis doctoral no publicada, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley, 1979.
- , "Industrialization Policy, Fiscal Incentives, and Extrarregional Establishments in Northeast Brazil: A Characterization based on the SUDENE/BNB Survey", *Discussion Paper 16*, Water Supply and Urban Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., 1982.
- , "Incentivos Fiscais, Empresas Extraregionais e A Industrializacao Recente do Nordeste Brasileiro", *Estudos Economicos* 14 (3), 1984.
- Renaud, Bertrand, *National Urbanization Policies in Developing Countries*, Oxford University Press, New York, 1982.
- Richardson, Harry, "City size and National Spatial Strategies in Developing Countries", *World Bank Staff Working Paper- 252*, Washington, D.C., 1977.
- , "The Case for a Medium-Size Cities Project II in Brazil", Informe de consultoria no publicado, para el Banco Mundial, Los Angeles, 1984.
- Rondinelli, Dennis, *Secondary Cities in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, California, 1983.

- Scott, Ian, *Urban and Spatial Development in Mexico*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1982.
- Tolosa, Hamilton, "Macroeconomía de Urbanización Brasileira", *Pesquisa e Planejamento Economico*, 3 (3), 1973.
- , "Dimensões e Causas da Pobreza Urbana" in Baer, Werner, Geiger, Pedro, and Haddad, Paulo (eds.), *Dimensões do Desenvolvimento Brasileiro*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1978.
- , Geiger, Pedro, Faissol, Speridiao, Ferreira, Marilourdes, y Villela dos Santos, Renato; "Evolução da Rede Urbana no Brasil no Período 1970/1980", informe de consultoría no publicado para el CNDU/MINTER, Rio de Janeiro, 1983.
- Townroe, Peter, "Location Factors in the Decentralization of Industry: A survey of Metropolitan Sao Paulo, Brazil, *World Bank Staff Working Paper* 517, Washington D.C., 1983.
- Tyler, William, "The Brazilian Sectoral Incentive System and the Regional Incidence of Non-Spatial Incentive Policies, "Discussion Paper 31, Water Supply and Urban Development Department, Banco Mundial, Washington, D.C., 1983.