

# DESCENTRALIZACION DE LAS GRANDES CIUDADES HACIA LAS CIUDADES MEDIAS Y PEQUEÑAS: UNA VISION CRITICA \*

THOMPSON ALMEYDA ANDRADE \*\*

## ABSTRACT

*Decentralization policies have a theoretical support both from an economic, as well as from a social point of view. This explains the reasons for them to appear very frequently in development programs. Never the less, this is not consensual and usually the set of pre requisites posed to such policies is very large and cumbersome. Its implementation, therefore, is never or almost never achieved.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

El proceso de urbanización por el que atraviesan los países latinoamericanos mantiene una acentuada concentración de actividades productivas y de población en las grandes ciudades. Las dimensiones del fenómeno ya han alcanzado niveles tan elevados que los técnicos y los planificadores reclaman la adopción de una política de descentralización en estos países para prevenir las eventuales deseconomías que estas aglomeraciones pueden generar.

Además de las ineficiencias económicas que la excesiva concentración puede acarrear, se recuerdan frecuentemente otras razones para justificar tal política.

- a) Disminución de las desigualdades regionales de desarrollo económico;
- b) Ocupación del territorio nacional y una real utilización de sus recursos naturales;
- c) Mayor equilibrio en la distribución del tamaño de las ciudades.

El desarrollo de ciudades medias y pequeñas es un programa de política urbana que se engrana en los objetivos de descentralización por sus metas de crear condiciones o de reforzar el potencial de absorción de actividades productivas en estos centros urbanos. Como esto tiende a favorecer una

---

\* Trabajo presentado en el Seminario sobre el Papel de las Pequeñas y Medias Ciudades en el Desarrollo Nacional, promovido por la United Nations Centre for Regional Development, en Nagoya, Japón, en enero de 1982.

\*\* Economista del Instituto de Planificación Económica y Social y Profesor de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

mejor distribución de la renta ante la posibilidad de crear empleos en áreas que presentan elevados niveles de subutilización de mano de obra, la política de descentralización en general es vista de una manera muy positiva por aquellos que están también preocupados con el desarrollo social en estos países.

Así, vista tanto desde el punto de vista económico como social, la política de descentralización de actividades y de población de las grandes metrópolis tiene un soporte previo y es por esto que frecuentemente aparece como una de las políticas contenidas en los planes de desarrollo nacional de los países de la América Latina. Entretanto, desde el punto de vista de su implementación, la experiencia es poco clara y deja mucho que desear en cuanto a su desempeño.

El objetivo de este artículo es el de discutir esta aparente paradoja. Se trata de mostrar que el consenso en relación a la necesidad de su implementación no es tan grande como se imagina y que existen muchos requisitos previos que alcanza para que tal política pueda llevarse a cabo.

---

## 2. OBSTÁCULOS A LA DEFINICIÓN Y A LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

---

### 2.1. *Las controversias teóricas*

La necesidad de promover el desarrollo de las ciudades pequeñas con miras a frenar el crecimiento de las grandes ciudades encuentra su fundamento en diferentes marcos teóricos, siendo los más importantes:

- a) El crecimiento y el desarrollo regional desigual dentro del proceso de desarrollo nacional;
- b) La eficiencia productiva de las grandes ciudades y los costos crecientes de urbanización;
- c) La fuerza de concentración de los polos de desarrollo, y
- d) La compatibilidad entre una economía desarrollada y la distribución equilibrada de los tamaños de las ciudades.

Este documento no es tal vez la oportunidad para hacer una síntesis de construcciones teóricas; lo que se hará será detallar algunos de los argumentos que, generalmente, sirven como justificativo para la descentralización, pero que son bastante discutibles y que suscitan controversias teóricas en la literatura económica.

#### *Crecimiento espacial desigual*

El fundamento de esta teoría es el de que no sólo los recursos naturales están desigualmente distribuidos a través del territorio nacional, sino también los procesos históricos de desarrollo económico generan oportunidades que están localizadas en determinados puntos<sup>1</sup>. Así, los grandes centros urbanos acumulan inversiones públicas y privadas que les otorgan ventajas comparativas que ejercen un gran poder de atracción sobre las potenciales inversiones. Las demás regiones y centros urbanos son inca-

---

<sup>1</sup> Gunnar MYRDAL, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Gerald Duckworth and Co., 1957; Albert O. HIRSCHMAN, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.

paces de competir y la tendencia es hacia la persistencia y el agravamiento de las desigualdades, las que motivan el desinterés por las actividades laborales y la emigración de personas desde los pequeños centros de trabajo y su atracción hacia las grandes ciudades.

Esta posición teórica, sin embargo, no está libre de cuestionamiento. Aun cuando algunos autores aceptan que el proceso de crecimiento genera y asimismo necesita de la concentración, ella no se perpetúa, pues los mecanismos reequilibrados del sistema económico permitirán que en el largo plazo las desigualdades desaparezcan <sup>2</sup>. Así, las ventajas relativas representadas por los grandes centros urbanos disminuyen necesariamente por la actuación de deseconomías de aglomeración, reduciendo el atractivo de las mismas y expulsando actividades que se vuelven ineficientes. El propio crecimiento de los centros menores, aun con un nivel de desarrollo menor, alcanzará niveles tales que permitirán aprovechar las economías de escala por nuevas inversiones. Por lo tanto, una política de descentralización podría ser considerada como innecesaria en vista que la descentralización ocurrirá con el desarrollo nacional —de ahí la justificación para la adopción de una política de crecimiento acelerado adoptada por algunos países de la América Latina—, y también como peligrosa, ante la posibilidad de estarse provocando una prematura dispersión de actividades, con el consiguiente perjuicio para el crecimiento económico del país.

Para los países de la América Latina en diferentes condiciones de desarrollo económico, en la realidad este tipo de discrepancias teóricas parece ser irrelevante porque, para la mayoría de ellos, la situación de subdesarrollo, de acuerdo a lo mostrado por Furtado, no es una fase de un proceso de desarrollo, sino más bien una caracterización estructural <sup>3</sup>. Por lo tanto, no se puede esperar que los desniveles económicos y sociales ya observados no sólo interregionalmente como entre las ciudades pequeñas y grandes tienden a desaparecer en estos casos por la fuerza de un esperado desarrollo del país. Luego, sobre este aspecto, la promoción del desarrollo de ciudades de menor tamaño debe enfrentarse como una política deseable de implementar, ya que ella no sucedería "naturalmente". Para aquellos países latinoamericanos que están tratando de quebrar los obstáculos estructurales que impiden su propio desarrollo, incluso en circunstancias en que se está logrando una cierta convergencia equilibradora en el proceso de desarrollo nacional, una política de desarrollo de ciudades pequeñas y medianas se justifica por la necesidad de combatir las externalidades negativas que pueden estar ocurriendo en las metrópolis y/o para crear puntos de absorción de migrantes y de oportunidades de empleo fuera de las grandes urbes. Esto es importante porque en ellas se observan grandes volúmenes de desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo.

#### *Ineficiencia de las grandes ciudades*

El argumento de esta teoría es la de que las grandes concentraciones urbanas incitan la aparición de deseconomías, reduciendo la eficiencia productiva global del país. La ineficiencia se ve reflejada en el aumento de los costos privados y sociales provocado por las deseconomías de escala, de localización y de urbanización que la excesiva densidad acarrea. Luego,

<sup>2</sup> Jeffrey G. WILLIAMSON, "Regional Inequality and the Process of National Development: A description of the Patterns". *Economic Development and Cultural Change*, v. 13, 1965, pp. 3-45; Salah EL-SHANKS, "Development Primacy and Systems of Cities", *Journal of Developing Areas*, v. 7, 1972, pp. 11-26.

<sup>3</sup> Celso FURTADO, *Development and Underdevelopment in Brazil*, Berkeley, Calif., University of California Press, 1964.

una política de promoción de ciudades pequeñas es una política que busca reducir esta ineficiencia debido a la contención de las fuentes de crecimiento de la gran ciudad y por el aprovechamiento de las economías de aglomeración en las ciudades pequeñas.

Esta posición teórica es también bastante cuestionable. Además, al atenerse solamente a los costos, no toma en consideración los beneficios <sup>4</sup>. En la realidad, los intentos para encontrar evidencia empírica para comprobar la eficiencia o la ineficiencia de la gran ciudad han mostrado resultados bastante inciertos.

Es verdad, sin embargo, que aunque fuera posible demostrar que las grandes ciudades en la América Latina son más eficientes que las pequeñas basado en el criterio beneficio/costo, aún así sería importante pensar en una política que pudiese controlar las deseconomías en sus ciudades grandes, principalmente porque ellas afectan en forma diferente a las clases sociales, castigando más fuertemente a los habitantes más pobres. Además como estas diferencias económicas y sociales dentro de las áreas metropolitanas son muy acentuadas la mayoría de las veces, superiores a las diferencias interregionales, una política de descentralización que las afectara sería verdaderamente bienvenida desde el punto de vista de la mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones de las ciudades pequeñas contenidas en el área <sup>5</sup>.

#### *El fenómeno de la polarización*

Cabe a Perroux y a otros autores que lo han seguido el desarrollo de un trabajo teórico donde se muestra que el crecimiento económico es localizado, forzosamente desequilibrado y que la interdependencia técnica entre las unidades productivas explica el proceso de su difusión en el espacio <sup>6</sup>. Klaassen, por ejemplo, es cauteloso en cuanto a las posibilidades de usar una política de creación de polos de crecimiento por la inexorabilidad de la tendencia de concentración, ya que "más actividades crean una producción mayor y más diversificada de insumos y un nivel más elevado de servicios y ambos aumentan la atracción que la ciudad ejerce e inducen a nuevas actividades en nuevos sectores" <sup>7</sup>. Así, es preciso reconocer que no todos los núcleos urbanos se desarrollarán y que es preciso adoptar una política cuidadosa de contención del crecimiento de las metrópolis y una vigorosa política de fortalecimiento de las ciudades medias en general de manera de crear una gran concentración industrial de actividades ligadas entre sí para que éstas puedan atraer nuevas inversiones <sup>8</sup>. Luego, una política de descentralización se justifica por la necesidad de contraponerse a la

<sup>4</sup> William ALONSO, "The Economics of Urban Size", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, v. XXVI, 1971, pp. 67-83; Edwin S. MILLS, "Welfare Aspects of National Policy Towards City Sizes", *Urban Studies*, v. 9, n. 1, 1972, pp. 117-124. See also the articles by Alan GILBERT and by Harry W. RICHARDSON in *Urban Studies*, v. 13 (pp. 27-34 and pp. 307-310) and v. 14 (Pp. 225-227).

<sup>5</sup> Guillermo GEISSE y José Luis CORACCIO, "Metropolitan Areas and National Development", in F. F. Rabinovitz y F. M. Trueblood (eds.), *Latin American Urban Research*, v. 2, Sage Publications, 1972.

<sup>6</sup> Francois PERROUX, "Note sur la Notion de Pôle de Croissance", *Economie Appliquée*, n. 1/2, 1955; Jean PAELINCK, "La Théorie du Développement Régional Polarisé", *Cahiers de L'I.S.E.A.* (159), 1965, pp. 5-47.

<sup>7</sup> Leo H. KLAASEN, *Growth Poles: An Economic View*, Rotterdam, 1969, mimeo. (Paper presentado en el Encuentro sobre Growth Poles and Growth Centers, patrocinado por N. U. Research Institute on Social Development, in Toulouse, mayo (1969), p. 15).

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 24.

polarización espacial provocada por las grandes unidades económicas, y una forma de hacer esto es la de reproducir, vía inversiones públicas y privadas, las condiciones de polarización en ciudades seleccionadas que muestran una cierta potencialidad dada.

Ciertamente se presentan dificultades al traspasar los conceptos teóricos de polos de crecimiento a variables cuantificables. Estas dificultades, junto con aquellas que provienen del hecho de que la teoría confiere un énfasis exagerado a la industria y a que los programas de promoción de polos desestiman cuestiones tales como la necesidad de tomar en consideración la competitividad espacial de las actividades y los problemas de transferencia de la renta, tanto como la incapacidad financiera y técnica de reproducir las interrelaciones técnicas necesarias para el desarrollo de las áreas, se han traducido en experiencias no tan felices de creación de polos en la América Latina <sup>9</sup>.

Por otra parte, se debe recordar que algunas de las ventajas que presentan algunos polos se producen en economías de escala de las unidades de producción y de aprovechamiento de rendimientos de indivisibilidades. Entretanto, salvo en las condiciones muy particulares de un mercado externo favorable, no es posible pensar que en países de dimensiones reducidas o con bajo nivel de ingreso per cápita se puedan crear centros productivos en diferentes áreas del territorio, con base en las ideas de los polos de crecimiento.

#### *Distribución equilibrada de ciudades y desarrollo*

La idea de una distribución ordenada de ciudades, fundamentada en la Teoría de los Lugares Centrales y en la "rank size rule", con repercusión sobre las posibilidades de una distribución de mercados que favoreciese y permitiese la producción de bienes y servicios de modo de conciliar la competitividad espacial de las actividades productivas y el aprovechamiento de las oportunidades de inversión dispersas en los centros de distintos niveles, es una idea que tiene bastante aceptación.

Brian Berry, al tratar de comprobar la hipótesis de que se producen niveles más elevados de desarrollo económico en aquellos países en los cuales la distribución de tamaño de ciudades está bien ordenada o equilibrada, del tipo lognormal, no encontró evidencia suficiente para aceptarla <sup>10</sup>.

Está claro que la Teoría de los Lugares Centrales adopta hipótesis muy fuertes, difíciles de ser aceptadas, por lo mismo que ha sido posible observar lognormalidades y estados más avanzados de desarrollo económico, nada indica que el primero preceda al segundo o que haya un sentido de causalidad. Como ya se afirmó, existen autores que estiman que la primacía es esencial para el aprovechamiento de las economías de aglomeración y para el crecimiento acelerado.

Se observa así que las principales construcciones teóricas usualmente utilizadas para justificar la idea de promover el desarrollo de ciudades de menor tamaño para disminuir los problemas económicos y sociales de una gran concentración de actividades y de población en los grandes centros urbanos no son suficientemente fuertes para no incitar a dudas o cues-

<sup>9</sup> Ciudad Guayana en Venezuela, y la experiencia del desarrollo industrial en el nordeste de Brasil, son ejemplos bien conocidos.

<sup>10</sup> Brian J. L. BERRY, "City Size Distributions and Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, v. IX, n. 4, 1961, pp. 573-587.

tionamientos. Aparentemente, por lo tanto, es preciso un mayor esfuerzo para, en términos generales, desarrollar una argumentación mejor fundamentada que justifique tal política, y, en cada caso específico, encontrar razones más claras de que un programa de apoyo a tales centros se justifique en forma menos controversial.

Lo que se está diciendo es que, mientras persistan tales dificultades parece difícil que una política de descentralización vía promoción de ciudades pequeñas y medias reciba el apoyo que una política pública necesita para ser bien implementada.

## 2.2. *Las dificultades de implementación*

Si desde el punto de vista teórico una política de descentralización se debilita ante las discrepancias sobre su necesidad, desde el punto de vista de su implementación aparecen algunos obstáculos serios que dificultan su desempeño. Además de las dificultades de orden institucional y estructural que plantean las economías latinoamericanas existen otros elementos que pueden debilitar los resultados de un programa de promoción de centros urbanos de tamaño pequeño y medio. Estos son los impactos negativos de Las políticas sectoriales y los problemas endémicos de la economía de estos países.

### *Impactos negativos de las políticas sectoriales*

Es bien conocido el impacto diferencial que las políticas sectoriales del gobierno tienen en el espacio, afectando diferencialmente el crecimiento de regiones y de centros urbanos. El uso de instrumentos de política cambiaria, fiscal y monetaria no es espacialmente neutro, pudiendo crear barreras o efectos dañinos sobre determinadas ciudades, por ejemplo, deteniendo su crecimiento por la limitación de su mercado, o, aún más, agravando sus condiciones sociales por efectos de una emigración forzada por inversiones sustitutivas de mano de obra en el sector rural de áreas vedadas. En América Latina, la política de sustitución de importaciones, por ejemplo, ha propiciado la inversión industrial en algunas áreas urbanas, con resultados depredadores sobre el medio ambiente y efectos negativos sobre el nivel de su población. Las grandes inversiones raramente se preocupan de los impactos que tienen sobre la demanda urbana de servicios básicos. Es interesante verificar que varias de estas inversiones se hacen en ciudades de tamaño medio y que, por esto, podrían ser bienvenidas desde el punto de vista de la descentralización. Entretanto, debido a su total desvinculación con una política urbana, en general están solamente interesadas en las prioridades de crecimiento industrial nacional y entran en conflicto con los demás objetivos.

Más recientemente, ha surgido en varios países la preocupación con el tamaño del sector estatal y con la forma de administración de las empresas públicas. Además de la búsqueda de la privatización de actividades que estaban siendo desarrolladas por el gobierno, se ha procurado eliminar los déficit que las empresas prestatarias de servicios urbanos siempre tienen. Así, ellas han adoptado políticas tarifarias y de inversiones orientados a los mercados que pueden pagar los costos. Una consecuencia natural de este criterio empresarial es el de orientar tales inversiones para los grandes centros urbanos y para las clases sociales con ingreso suficiente para demandar los servicios de agua, alcantarillado, electricidad, etc. Las ciudades pequeñas y medianas de las regiones subdesarrolladas de estos países ciertamente son perjudicadas por este criterio de inversión. Incluso las ciudades pequeñas aledañas a las áreas metropolitanas, a pesar de mostrar recientemente elevadas tasas de crecimiento demográfico y, por lo

tanto, necesitando inversiones de infraestructura, no reciben atención adecuada en razón de este criterio. En este caso, la situación es aún más grave, incluso porque algunos de estos centros urbanos son ciudades-dormitorios, incapaces de obtener un rendimiento tributario de acuerdo con las necesidades de su población.

Una efectiva política de descentralización en favor del desarrollo económico y social de las poblaciones de ciudades de menor tamaño necesita ser suficientemente fuerte (como para resistir y contraponerse a los efectos perjudiciales de otras políticas), multisectorial (para que se conjuguen algunos instrumentos de diversos sectores), y que se eliminen algunos de los impedimentos institucionales que inducen a las inversiones privadas y públicas hacia las grandes ciudades.

#### *Problemas económicos recurrentes*

Las economías latinoamericanas están permanentemente luchando con las dificultades que plantean las tasas de inflación extremadamente elevadas y los persistentes desequilibrios en la balanza de pagos. Como son economías muy dependientes, internamente tanto de actividades que presentan inestabilidades, como de lo que sucede con sus propias actividades primarias y, externamente, por fluctuaciones en el mercado internacional, la solución de los problemas de inflación y de desequilibrio externo siempre obtiene una alta prioridad en la política económica de los gobiernos de la América Latina. Así, otras prioridades y políticas que no tienen una clara conexión con prioridades establecidas por las políticas cambiaria, fiscal y monetarias tienen una reducida capacidad de demostrar a las autoridades gubernamentales su importancia. Esta situación se agravó después de 1974 para las economías latinoamericanas altamente dependientes de la importación de petróleo y está ciertamente condicionando y restringiendo otras actividades públicas, principalmente aquellas relacionadas con las políticas de desarrollo urbano.

Los dos factores arriba mencionados son obstáculos a la implementación de una política de descentralización en favor de ciudades de menor tamaño. En los planes nacionales de desarrollo siempre aparecen declaraciones que contienen directrices de descentralización, pero raramente las intenciones de los planificadores se traducen en programas con asignación de recursos con esta finalidad y con una clara orientación a los organismos públicos para que asignen sus recursos, de manera de dar prioridad a los centros urbanos menores. Trataremos de demostrar que la explicación para esto radica no sólo en la inseguridad que las construcciones teóricas ofrecen para justificar esta política, sino también en la baja prioridad que los problemas espaciales están recibiendo en estos países.

---

### 3. EL PAPEL DE LAS CIUDADES PEQUEÑAS Y MEDIAS EN UNA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

---

#### 3.1. *Definición de tamaño de la ciudad*

Antes que nada, es preciso discutir el propio concepto de ciudad pequeña y media. La idea de definir las como aquellos centros urbanos con población entre 20.000 y 100.000 habitantes es bastante discutible, pues:

1. Ciudades de tamaños superiores a 100.000 habitantes en la América Latina presentan características nítidamente diferentes de aquellas que poseen las grandes ciudades y metrópolis y pueden también ser consi-

deradas como de tamaño intermedio. En la realidad, la mejor forma de hacer el corte en la distribución de ciudades es trabajar con una definición funcional, después de un análisis de la clasificación jerárquica de los centros urbanos. Esta clasificación delimita y dimensiona los centros con base en los flujos de bienes y servicios producidos y transados en cada centro;

2. La consideración aislada de una ciudad y su población no es apropiada. Incluso si una ciudad, individualmente, no está dentro del intervalo de tamaño de población de 20.000 - 100.000, ella puede estar integrada a un subsistema de ciudades con dimensión y complejidad característica de ciudad media y, por lo tanto, esta aglomeración de ciudades debe ser considerada como tal. Es bastante común, por una parte, este fenómeno de aglomeración de ciudades próximas, para las cuales sus complementarios sistemas productivos y flujos de comercio no pueden ser considerados separadamente;
3. El nivel de subutilización de mano de obra urbana, principalmente de subempleo, es tan alto y variado en las ciudades latinoamericanas que no se puede pensar en que el tamaño de su población pueda adecuadamente representar el tamaño de su base productiva o dar una idea de la potencialidad de su mercado.

Luego, la propia definición de ciudad pequeña y mediana debe resultar de un esfuerzo de investigación en cada país latinoamericano, o sea, ella surgirá como una primera tarea del trabajo de investigación, ya que no puede hacerse una previa delimitación basada en el tamaño demográfico <sup>11</sup>.

### 3.2. *El papel de la ciudad pequeña y mediana*

El papel que las ciudades medias y pequeñas están teniendo en América Latina en el proceso de desarrollo económico de cada uno de los países puede ser estudiado con base en una serie de dimensiones. Una de estas dimensiones es ciertamente la espacial, aspecto que trataremos a continuación.

La ubicación espacial de la ciudad define y condiciona su rol económico y su participación en el proceso de desarrollo del país. Esta dimensión tiene por lo menos dos condiciones:

- I. Localización regional: centro o periferia económica.
- II. Localización en el sistema de ciudades: integrar a un área metropolitana, o a una de aglomeración urbana, o ciudad aislada.

El cuadro que se muestra a continuación contiene los seis tipos de ciudades medianas y pequeñas mostrados por esta doble clasificación, para los cuales se puede en principio suponer en sus actuales roles:

		<i>Localización en el Sistema de Ciudades</i>		
		<i>Area Metropolitana</i>	<i>Aglomeración Urbana</i>	<i>Aisladas</i>
<i>Ubicación regional</i>	Centro	1	2	3
	Periferia	4	5	6

<sup>11</sup> J. D. NYSTUEN and M. DACEY, "A Graph Theory Interpretation of Nodal Regions", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, v. VII, 1961, pp. 29-42.

Las características principales de estos seis tipos son las siguientes:

Tipos 1 y 4: Sufren más agudamente los efectos de la polarización de la metrópoli. Su estructura productiva está íntimamente asociada con la estructura de la metrópoli y su desempeño económico depende del nivel de actividad de ésta.

Tipos 2 y 5: El rasgo más común de los centros urbanos que pertenecen a aglomeraciones urbanas es la complementariedad de sus estructuras productivas. Los vínculos de la aglomeración, sin embargo, muestran las características de atracción y de polarización de las metrópolis.

Tipos 3 y 6: Las ciudades pequeñas y medianas aisladas en el sistema de ciudades tienen, en general, una función de colonización o son muy especializadas en actividades primarias. Esto condiciona muy fuertemente su crecimiento.

Tipos 1, 2 y 3: La ubicación de la ciudad en el centro económico del país, efectivamente le confiere mejores condiciones para ejercer una función más dinámica, posibilitando el aprovechamiento de los recursos productivos disponibles en las mismas. Son ciudades que efectivamente muestran un mejor nivel de competitividad en la atracción de inversiones y deben poseer una infraestructura de nivel menos deficitaria que las demás.

Tipos 4, 5 y 6: La ubicación en la periferia obviamente condiciona la potencialidad de crecimiento y determina un mercado de dimensiones bastante más reducido para los bienes y servicios que se pueden producir en estas ciudades.

Estas características definen el tamaño de su PEA en actividades primarias, secundarias y terciarias y, para cada sector, el nivel de escala de producción, lo que se refleja en su nivel de productividad, en el nivel de renta de la ciudad y en su distribución del ingreso.

El papel futuro queda determinado por sus condiciones actuales (y las posibilidades de alterarlas) y por los programas específicos sectoriales y regionales. El desafío, por lo tanto, consiste en tratar de levantar las restricciones que impiden su desarrollo y prepararla para las condiciones futuras. Por ejemplo, si la ciudad-núcleo de un área metropolitana está presentando deseconomías que propician la expulsión de actividades para las ciudades pequeñas y medianas de la propia región metropolitana, es preciso anticipar este proceso, tratando que esta dinámica sea precedida por el establecimiento de una zonificación industrial en estas áreas y por la ejecución de la infraestructura económica requerida por las industrias.

Así, el futuro papel de estas ciudades depende del diagnóstico de la situación actual y de un esfuerzo para anticipar la dinámica del crecimiento nacional. Ciertamente se plantean interrogantes tales como:

- si se debe reforzar o mantener la especialización productiva (para aumentar los incrementos de productividad);
- si se debe diversificar la estructura productiva (para aumentar la estabilidad de su crecimiento) y/o aumentar la escala de producción de sus actividades (para aprovechar las crecientes economías de escala);
- ¿Qué actividad incentivar para reducir los niveles de subutilización de mano de obra y para aumentar los "linkages effects" de su base productiva?;
- ¿Cómo repartir los recursos financieros entre inversión en infraestructura económica (para crear las condiciones necesarias para la atracción

de actividades productivas) e inversiones en la infraestructura social (para disminuir las carencias en la oferta de servicios urbanos básicos)?

Estas y otras consultas tendrán que responderse en cada caso específico en función de las diferentes estrategias que provendrán del estudio del rol que les cabe a estas ciudades en el proceso de desarrollo económico y social de cada país.

---

#### 4. REQUISITOS DE PLANIFICACIÓN PARA UNA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

---

Una política de descentralización vía promoción del desarrollo de ciudades pequeñas y medianas es una política urbana con objetivos temporales de largo plazo. Como tal, requiere que las actividades gubernamentales de promoción se implementen en forma continuada en el tiempo y que la acción de los diferentes organismos públicos sea coordinada. Por otro lado, en general, una política como ésta se encuadra mejor en el marco de una política ejecutada por el gobierno central del país, debido a las razones siguientes:

- a) La política de descentralización debe contemplar el sistema nacional de ciudades, seleccionando un número limitado de centros urbanos, de manera de obtener subsistemas específicos independientemente de la delimitación institucional del territorio;
- b) Se requiere la compatibilización de los objetivos de esta política urbana como los demás objetivos de desarrollo nacional, no sólo para evitar los conflictos, sino también para que se puedan prever los problemas urbanos provocados por el crecimiento de determinadas áreas y centros;
- c) La fuerte centralización vertical del sistema administrativo sectorial, característica de algunos países, requiere que la programación de las inversiones sea definida a nivel de gobierno central, aun cuando la implementación de proyectos deba ser tarea de los gobiernos locales.

Se impone, además, un amplio estudio de los instrumentos disponibles<sup>12</sup>.

Las experiencias de programas de descentralización industrial, por ejemplo, han mostrado que los instrumentos usados presentan las siguientes características:

- Los instrumentos en su mayoría son de naturaleza pasiva en su utilización, o sea, presuponen la existencia de empresarios sumamente interesados en invertir, lo que no corresponde a la realidad.
- Se hace uso de los instrumentos en forma descoordinada, sin tomar en cuenta las posibilidades de su conjugación y de su graduación selectiva.
- Los incentivos financieros son, en general, una forma de estimular el uso de técnicas intensivas de capital, lo que en algunos casos se impone como necesidad competitiva, pero que se oponen con el objetivo de mayor absorción de mano de obra.

---

<sup>12</sup> Peter M. TOWNROE, *Alternative Policy Instruments for Employment Decentralization from Large Metropolitan Areas in Less Developed Countries*, Report for the Urban and Regional Economies Division, World Bank, 1979, mimeo.

- Los incentivos financieros tienen un esquema de operación que da mayores estímulos a las grandes industrias, por ser éstos proporcionales a las ganancias de las empresas, y actuar en desmedro de una política de promoción de las pequeñas y medias empresas de una absorción de mano de obra.
- Los fondos financieros, en general, no tienen un esquema eficaz de aplicación que oriente locacionalmente las inversiones. La distribución espacial de los recursos es constatada a posteriori.
- La lista de instrumentos no plantea el abanico total de posibilidades, sobre todo en lo concerniente a la localización de las empresas gubernamentales, las compras del Gobierno, la creación de mercados dependientes, la reducción en los fletes, los subsidios para la absorción de mano de obra y para su adiestramiento, etc.

Una evaluación del funcionamiento de las instituciones administrativas y económicas de cada país y de los instrumentos que directamente se relacionan con los objetivos de descentralización de las actividades productivas ciertamente indicará que será necesario:

1. Establecer una jerarquía de organismos interligados en los diferentes niveles de gobierno en relación a su capacidad para ejecutar una política de mediano y largo plazo, expresada en programas y proyectos de localización y de relocalización de actividades productivas;
2. Utilizar una política de incentivos y de subsidios, *selectiva en términos sectoriales y espaciales*, que gradúe la concesión financiera de los mismos de manera de mostrar claramente al empresario las orientaciones de los programas gubernamentales y que demuestre, por otro lado, los costos alternativos privados en caso de no operar en dicho contexto, en términos de su incidencia, sobre la tasa de rentabilidad en caso de optarse por localizaciones alternativas a las planteadas en la política.
3. Dar mayor énfasis, en la política de localización, a los instrumentos activos, como por ejemplo, *la promoción de oportunidades de inversión*. Por lo tanto, se deben crear las condiciones financieras para que los organismos ejecutivos del sistema en los diferentes niveles de gobierno se puedan dedicar a esta tarea primordial.
4. Utilizar el enorme potencial de instigador de localizaciones que el gobierno tiene por el hecho de ser un gran comprador de insumos industriales en algunas economías latinoamericanas. Por lo tanto, deben ejecutarse *programas gubernamentales de compras* que privilegien industrias en determinadas áreas del país.
5. Someter la localización de empresas del propio gobierno a las normas generales de la política de descentralización.

Los requisitos de planificación y de coordinación de una política de descentralización necesitan analizarse a la luz de las condiciones de cada país antes que se inicien esfuerzos bien intencionados, pero que pueden ser inocuos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver la discusión del proceso general de concentración en Anibal PINTO, *Heterogeneidad Estructural y Modelos de Desarrollo Reciente en América Latina*, "Inflación: Raíces Estructurales", México, Fondo de Cultura Económica, 1973; y Carlos DE MATTOS, "Crecimiento y Concentración Espacial en América Latina: Algunas consecuencias Económicas", en Joop Alberts y Miguel Villa (eds.), *Redistribución Espacial de la Población en América Latina*, CELADE, Santiago de Chile, 1980, pp. 191-214.