

La obstinada marginalidad de las políticas Territoriales: el caso Latinoamericano.

Carlos A. de Mattos

Universidad Católica de Chile.

I. INTRODUCCION.

Luego de la Gran Crisis Mundial del 29 y, en particular, durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, un número creciente de países de la periferia capitalista comenzó a orientar sus procesos de gestión pública conforme a una nueva estrategia de desarrollo económico y social que entonces, bajo la influencia del pensamiento keynesiano, se estaba imponiendo en los países centrales.

Esta estrategia se sustentaba en la convicción de que mediante una mayor y más racional intervención estatal, sería posible corregir los principales problemas que el propio crecimiento estaba generando. En el marco de estas convicciones, también se impuso la creencia en la planificación y se generalizó una firme confianza en la factibilidad y la potencialidad de este procedimiento. En el mundo periférico, estas ideas ganaron predicamento a partir de la convicción de que ellas ofrecían un camino efectivo para superar el subdesarrollo.

Allí donde fue posible su aplicación, las políticas respectivas contribuyeron a impulsar profundos cambios estructurales, acelerando la industrialización y profundizando la integración económico-territorial de los países respectivos. Con la evolución de estos procesos se produjo una progresiva intensificación de las migraciones internas y de los ritmos de urbanización, lo que dio lugar a importantes cambios en la distribución territorial de las actividades productivas y de la población. En muchos casos, estos cambios fueron percibidos como efectos negativos de dichos procesos.

En concordancia con la convicción de que una intervención estatal planificada permitiría erradicar o corregir esos efectos negativos, se diseñaron y aplicaron diversos tipos de políticas públicas con el específico propósito de lograr **una más equilibrada distribución de las actividades productivas, del empleo y de la población en los respectivos territorios nacionales**; a estos efectos, en lo esencial, se pretendía difundir el crecimiento desde las regiones más desarrolladas hacia las regiones menos desarrolladas (Stöhr y Todtling, 1978:16).

Luego de varias décadas de intentos de aplicación de este tipo de políticas territoriales, la confianza en su efectividad se fue debilitando en forma paulatina. En esa situación, desde mediados de la década de años setenta, en todo el mundo capitalista un discurso teórico-ideológico basado en los presupuestos del pensamiento neoclásico, comenzó a desplazar a las ideas keynesianas como fundamento para definir las estrategias y políticas públicas. Este hecho, que provocó cambios fundamentales en la orientación y en el contenido del modelo de desarrollo y, por lo tanto, en el modo de regulación que había prevalecido en los años precedentes, también aportó un nuevo enfoque para el tratamiento de la cuestión territorial.

Frente a este panorama, este trabajo se propone analizar las características, el alcance y la efectividad de las políticas territoriales, propuestas y aplicadas tanto en el período keynesiano, como en el que se ha comenzado a definir luego de la crisis de los años setenta. Dado que el objeto de estudio es un tipo particular de política pública, se entiende que a estos efectos es esencial analizar su ubicación, compatibilidad y funcionalidad con el modelo de acumulación y crecimiento vigente en cada uno de esos períodos históricos.

Con este propósito, se estudiarán las políticas públicas concebidas para enfrentar los problemas territoriales en los países latinoamericanos más industrializados, considerando su relación con las características esenciales de los modelos vigentes en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, incluídas las modalidades de regulación que les fueron inherentes. Cabe advertir, sin embargo, que dada la creciente diversidad que caracteriza a este conjunto de naciones, todo intento de generalización deberá ser discutido y relativizado a la luz de las distintas situaciones particulares, pues las conclusiones que pueden obtenerse del análisis para los países de mayor y mediana dimensión, y más industrializados (como serían los casos

de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela), no siempre pueden extenderse a la de los menores y menos industrializados, como algunos de los del área centroamericana y del Caribe.

II. EL TERRITORIO EN LA GESTION PUBLICA FORDISTA.

A. *La implantación del modelo desarrollista en América Latina.*

Fue bajo el impulso de la propia dinámica económica que comenzó a desencadenarse en la economía-mundo capitalista en los años que siguieron a la crisis del 29 —condicionado por los cambios en la división internacional del trabajo que desde entonces se fueron imponiendo— que un abanico cada vez más amplio de países, comenzó a concebir sus procesos de modernización conforme a un nuevo tipo de proyecto nacional, de nítido fundamento keynesiano.

De hecho, esta fase modernizadora, tuvo como referente fundamental al sistema productivo fordista que se había ido perfilando en los países centrales en los años que siguieron a la Gran Depresión. Considerado en su configuración macro-organizacional, en lo esencial, el fordismo se caracterizó como un régimen de acumulación intensiva, basado en: i) los principios tayloristas de la organización científica del trabajo (mayor división del trabajo, control del proceso a cargo de gerentes, gestión como tarea diferente de la propiedad, etc.), aunado a un sistema mecanizado, como camino para aumentar la productividad; ii) una regulación estable de las relaciones entre capital y trabajo, como instrumento para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo y dinamizar los mercados internos; y iii) la consolidación de la gran empresa manufacturera, apta para la producción en gran escala de bienes estandarizados para el consumo de masas, como núcleo dinámico del sistema económico. La intención de replicar estos rasgos en estos países estuvo presente reiteradamente en las propuestas de ciertas fuerzas políticas en ascenso, que entonces aparecieron comprometidas con las banderas de la modernización.

Por otra parte, en la formalización de los proyectos nacionales respectivos, jugaron un papel fundamental las teorías del desarrollo económico de cuño keynesiano que —asociadas a nombres como los de Myrdal, Hirschmann, Nurkse, Joan Robinson y Rosenstein-Rodan, entre otros—

lograron un gran predicamento en este período. En la América Latina, este tipo de teoría tuvo su más destacada e influyente expresión, en la interpretación, el diagnóstico y el modelo normativo propuestos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, que adquirieron una fuerte influencia política durante las décadas de los años 50 y 60.

Fue entonces, además, cuando la irrupción de nuevas fuerzas sociales en el escenario socio-político latinoamericano (clases medias urbanas, burguesía industrial, sectores obreros urbanos, etc.), reivindicando nuevos intereses y demandas, comenzó a otorgar viabilidad política a las iniciativas modernizadoras. En este contexto, comenzó a abrirse paso una estrategia de acumulación y crecimiento en la que se impuso la preocupación por compatibilizar crecimiento con justicia social.

Tres lineamientos básicos conformaron la médula en torno a la que se articuló la estrategia de estos nuevos proyectos nacionales:

- a) crecimiento predominantemente hacia adentro, donde los mercados internos deberían constituirse en el principal soporte de la actividad productiva;
- b) industrialización sustitutiva de importaciones como núcleo dinámico del crecimiento;
- c) establecimiento de un nuevo modo de regulación basado, por una parte, en un creciente intervencionismo estatal —en el que se encuadraban las ideas sobre planificación del desarrollo— y, por otra parte, en un conjunto de arreglos institucionales orientados a estabilizar las relaciones entre capital y trabajo.

Esta estrategia comenzó a ser ensayada —obviamente con diferente consistencia e intensidad— en numerosos países del Tercer Mundo a partir de la crisis mundial del 29 y, con mucho mayor fuerza, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial; como tal, constituyó la base de los proyectos políticos populistas y desarrollistas que prevalecieron en América Latina en este concreto período histórico.

La ya aludida intención de lograr simultáneamente crecimiento y justicia social, presente en la mayoría de estos proyectos, configuró uno de

los dilemas básicos que entonces debió enfrentar la gestión pública en la mayor parte de estas realidades. En efecto, en una situación en la que la escasez de recursos para formación de capital obstaculizaba la dinámica de acumulación, el objetivo de maximizar crecimiento resultaba difícil de conciliar con el de avanzar hacia una mayor equidad social.

Al enfrentar esta contradicción, en la práctica concreta los decisores públicos tendieron a priorizar los objetivos y las políticas que consideraron como de mayor y más directa incidencia en la dinámica de acumulación y crecimiento escogida y, por lo tanto, en la industrialización. Al priorizar estos objetivos, fueron las políticas globales y sectoriales, requeridas para su cumplimiento, las que realmente concitaron la mayor voluntad política efectiva.

En ese contexto, por lo general las políticas públicas específicas para enfrentar las áreas consideradas como no prioritarias, solamente tuvieron un carácter marginal, y carecieron de la efectividad requerida para cumplir con los objetivos que las motivaban; por consiguiente, las transformaciones en estas áreas aparecieron principalmente como resultado residual — y, muchas veces, no buscado— de la aplicación de las políticas globales y sectoriales destinadas a enfrentar cuestiones ubicadas como prioritarias.

Con las políticas desarrollistas, algunos de los rasgos del fordismo (acumulación intensiva con creciente mecanización, aplicación de los principios tayloristas, relativo crecimiento del consumo de masas de bienes duraderos, avances en la regulación de la relación salarial), lograron ser replicados en muchos de los países latinoamericanos que más avanzaron en su industrialización; pero ello ocurrió en forma incompleta y fragmentaria, por lo que se ha utilizado la expresión "fordismo periférico" para calificar la situación emergente (Lipietz, 1986). Este sistema productivo, que avanzó en forma desigual en los diversos países, conformó el marco socio-económico global en el que se ubicaron los intentos de una gestión pública orientada a enfrentar los "problemas territoriales", que la propia dinámica del "fordismo periférico" había contribuido a acentuar.

B. *La dinámica territorial del "fordismo periférico".*

Como ya se ha señalado, las políticas desarrollistas produjeron signifi-

cativos avances en la industrialización y contribuyeron decisivamente a profundizar la integración económico-territorial capitalista allí donde pudieron aplicarse en forma efectiva. Más allá de los juicios críticos de que ha sido objeto la industrialización latinoamericana, que le han merecido la calificación de "industrialización trunca" (Fajnzylber, 1983), cabe reconocer que su ritmo de crecimiento fue indudablemente elevado en este período. Es así, que entre los años 1950 y 1977, la industria latinoamericana creció a una tasa acumulativa anual de 6,7%, superior a la mundial (5,9%), a la de Estados Unidos y Canadá (3,6%) y a la de Europa Occidental (5,2%), aún cuando fue inferior al 10,2% de los países socialistas europeos y al 12,7% de Japón (CEPAL, 1981:20).

Con estos ritmos de industrialización, combinados con el concomitante avance de la integración económico-territorial, que redundó en una progresiva penetración de las relaciones capitalistas de producción en las áreas rurales, se aceleró la transición de una base económica predominantemente rural a otra predominantemente urbana y se intensificaron las migraciones internas y la urbanización. Es así que, en los treinta años comprendidos entre 1960 y 1990, el nivel de urbanización en América Latina pasó del 49,2 al 72% (Lattes, 1989).

Con las transformaciones acaecidas en los países que más se industrializaron en esta etapa, se afirmó un patrón de asentamientos humanos, cuyos rasgos básicos —que ya habían comenzado a esbozarse en el período precedente— ahora se profundizaron y consolidaron. Este patrón es la expresión territorial de la peculiar dinámica socio-económica desencadenada por las políticas desarrollistas, cuyas tendencias fundamentales podrían resumirse en la forma siguiente:

a) al iniciarse los procesos de industrialización sustitutiva, los centros urbanos que contaban con mayores ventajas en términos de dimensión del mercado accesible, disponibilidad de fuerza de trabajo, dotación de infraestructura urbana y de sistemas de comunicaciones y de transportes y, eventualmente, con la proximidad física del poder político nacional, fueron los que ejercieron mayor atracción para las nuevas actividades productivas y para la población.

De hecho, este conjunto de elementos constitutivos de las ciudades principales de cada país, sentaron las condiciones iniciales para el desen-

cadenamiento y la retroalimentación de una persistente tendencia a la concentración territorial. La propia aglomeración de industrias en esas ciudades, generó efectos de retroalimentación entre economías externas de aglomeración e industrialización¹.

b) la conjunción de estos factores con las externalidades emergentes de la conexión territorial de las actividades productivas de bienes y servicios que allí se desarrollaron, configuraron “una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas” (Topalov, 1979:20) que, desde el punto de vista de las estrategias de valorización privada del capital, fue percibida como un paquete de ventajas comparativas superior al que podían ofrecer los centros menores.

En esta situación, con la evolución del proceso de formación capitalista, **las estrategias y políticas de valorización privada del capital se constituyeron en el elemento decisivo en el desencadenamiento y en la retroalimentación de la dinámica de concentración y de acumulación territorialmente desigual.** Como concluye Topalov, en esa dinámica, “el llamado ‘sub-desarrollo’ no es sino una de las caras de la acumulación desigual. La otra es la hiperconcentración del capital en las zonas que le aseguran sobreganancias de localización” (Topalov, 1979:33)

c) más allá de determinados umbrales, el propio aumento de los niveles de industrialización y de urbanización —que, en las condiciones arriba indicadas, se tradujo en un incesante crecimiento de la ciudad principal— comenzó a generar diseconomías de aglomeración. Con esto, muchas industrias nuevas —y, aún, industrias ya localizadas en estas ciudades— empezaron a considerar localizaciones alternativas; sin embargo, en la mayor

1. Al estudiar este fenómeno para el caso mexicano, Hernández Laos sustenta la hipótesis de que “la vía de industrialización adoptada por México, junto con la política de creación de infraestructura y la de subsidios [...], generó un proceso de economías internas y externas a las plantas industriales que tendió a consolidar y hacer autosostenido el proceso de concentración regional de las manufacturas. Lo que importa destacar en esta hipótesis es como el proceso se vuelve acumulativo en la medida en que genera sus propios mecanismos que lo perpetúan: la creación y expansión de circunstancias favorables en los centros industriales por efecto de reducciones sustantivas en los costos unitarios dada la presencia de mayores economías internas y, principalmente, externas” (Hernández Laos, 1980:124). Esta hipótesis es generalizable a la mayoría de los países latinoamericanos en proceso de industrialización.

parte de los casos, estas alternativas fueron buscadas en centros urbanos aledaños a la ciudad principal, lo que derivó en procesos de suburbanización, que generalmente se manifestaron finalmente en la forma de una expansión tentacular de la misma, dando origen a extensos y complejos subsistemas centrales (SSC)².

d) la concentración territorial de la industria y de los servicios en aglomeraciones en persistente expansión, al estimular el aumento de las escalas de producción, la adopción de nuevas formas de organización empresarial y la continua incorporación de progreso técnico, generó condiciones favorables para el desencadenamiento de procesos de **retroalimentación entre la concentración empresarial del capital y la concentración territorial**. En lo fundamental, la aglomeración territorial propició la intensificación de la concentración económica³ y ésta, a su vez, a través de los efectos desencadenados por la transmisión horizontal y vertical de externalidades, estimuló la tendencia a la concentración territorial. Como ha señalado Singer (1973:35), en el capitalismo, la concentración del capital y la concentración territorial de las actividades poseen un nexo causal común.

e) el avance del proceso de integración económico-territorial se tradujo en una paulatina e inexorable propagación de las relaciones de producción capitalistas hacia el medio rural; de esta manera, las nuevas formas de organización social del trabajo impulsaron la asalarización de importantes contingentes de fuerza de trabajo rural, la introducción de nuevas técnicas productivas, más intensivas en capital, en las actividades agrícolas

2. Con diferentes magnitudes, estos procesos de suburbanización y expansión tentacular en torno a las ciudades principales se pueden observar tanto en los países de mayor dimensión geográfica (Brasil, México, Argentina), como en los de dimensión intermedia (Chile, Venezuela), y aún, en los de pequeño tamaño (Costa Rica, Uruguay). Estudios realizados para el caso de San Pablo en Brasil (Azzoni, 1982, 1986 y 1989) y para el de la Ciudad de México (Unikel, 1976), ilustran sobre la forma en que se configuran estos subsistemas centrales. Aún en países más avanzados en sus niveles de industrialización, como es el caso de Corea, esta tendencia ha mostrado su persistencia; es así que el proceso de suburbanización en torno a Seúl ha continuado, no obstante que el gobierno ha aplicado en forma sistemática diversas políticas de redistribución territorial de la población (Kim, 1988; Choi, 1990).
3. Este aspecto ya había sido anotado por Perroux en su clásico trabajo sobre los polos de crecimiento (Perroux, 1955) donde, al analizar los "efectos de intensificación económica" derivados de la aglomeración territorial de un complejo de industrias, destacó su significativa incidencia en la retroalimentación de su propia expansión y, al mismo tiempo, en la oligopolización de la gran industria moderna.

y la ampliación de la extensión física de las propiedades de las empresas capitalistas rurales.

Estos fenómenos, redundaron en un sustantivo incremento de los flujos migratorios hacia las ciudades (Singer, 1973); en esa situación, los migrantes expulsados se dirigieron principalmente hacia los SSC, a los que principalmente sus mayores niveles de empleo e ingreso les otorgaban una fuerza de atracción superior a la de las ciudades pequeñas o intermedias.

Con la evolución de estos procesos, los SSC se fueron convirtiendo en los **centros principales de acumulación capitalista** de cada entidad nacional; en esta calidad, han cumplido históricamente la función de articular en torno a sus actividades al resto del sistema nacional y, por lo tanto, de comandar el proceso de integración económico-territorial, en forma funcional a sus necesidades e intereses⁴, impulsando y caracterizando una persistente **dinámica territorial de acumulación desigual**.

C. Creencias y opiniones en la identificación de los "problemas" territoriales.

Las tendencias indicadas han ido conformando un tipo de patrón de asentamientos humanos, en el que comenzaron a percibirse "problemas" a ser resueltos mediante la gestión pública. Pero, ¿cuál es el fundamento que permite calificar a un determinado fenómeno como un "problema" territorial?. A este respecto, se podría afirmar que, desde el punto de vista de la gestión pública, un "problema" territorial se configura como tal, cuando algún aspecto del patrón de asentamientos humanos es percibido como inconveniente por los decisores públicos que, de esta forma, manifiestan su voluntad de corregirlo o erradicarlo.

La identificación y calificación de tal aspecto como "problema" a resolver, surge de la confrontación que hacen dichos actores entre, por una parte, su percepción y evaluación del patrón de asentamientos humanos

4. Wilson Cano investigó este fenómeno para el caso de Brasil, concluyendo que, "desde la década de 1930, la acumulación de capital, con el comando a partir de San Pablo, estaba integrando el mercado nacional, condicionándolo, por lo tanto, a una complementariedad interregional ajustada a las necesidades dictadas por la acumulación de capital de aquel centro dominante" (Cano, 1985:26).

existente y, por otra parte, la visión acerca de cómo desean que esa realidad sea en el futuro, la que constituye —explícita o implícitamente— su **referente**. Ello quiere decir que, en última instancia, la calificación de esas cuestiones como “problemas” se realiza en función de los valores y de las creencias de los perceptores respectivos. Este “sesgo ideológico” sobre el que reposan las políticas públicas territoriales, justifica la afirmación de Richardson de que este “campo se encuentra acribillado por juicios extremos de valor, por posturas ideológicas y por afirmaciones inconsistentes, muchas de ellas mitos” (Richardson, 1984:263).

En este período, el referente básico más frecuentemente utilizado como base para calificar a ciertos aspectos del patrón vigente de asentamientos humanos como “problemas”, fue la idealizada utopía del desarrollo equilibrado. Consecuentemente, por detrás de la ilusión de un desarrollo más equilibrado y, por lo tanto, de las posturas a favor de la redistribución de la producción, del empleo y de la población, se podían encontrar las argumentaciones pro-equidad de la controversia “equidad **versus** eficiencia”. Al predominar los planteamientos redistributivistas en las discusiones respectivas, con frecuencia se asumieron como verdaderos ciertos supuestos difícilmente compatibles con los condicionamientos estructurales inherentes a la dinámica capitalista.

De esta manera, se tendió a aceptar, por una parte, que una mejor distribución territorial de la población constituía un camino para aproximarse a una mayor equidad social y, por otra parte, que se disponía de los medios apropiados para lograrlo. Para poder desplegar las argumentaciones respectivas, se hizo necesario soslayar la gravitación de ciertas constricciones constitutivas del modelo vigente y, además, dejar de lado la consideración de que una mejor distribución interregional del ingreso no aseguraba su mejor distribución interpersonal.

Desde esta perspectiva, ¿cuáles fueron los fenómenos territoriales calificados como negativos y que, por lo tanto, debían ser enfrentados mediante la acción pública? Los planes, estrategias y políticas elaborados en este período, muestran que habitualmente fueron categorizados como “problemas”, dos fenómenos inherentes a la dinámica del “fordismo periférico”:

- a) la tendencia a una progresiva concentración territorial del aparato

productivo, del empleo y de la población, y el consecuente aumento de la primacía urbana;

- b) el “desequilibrio” o “desbalance” en la distribución territorial de: i) las fuerzas productivas; ii) de su nivel de desarrollo; iii) de los ritmos de acumulación y crecimiento y, iv) de las condiciones de vida de las poblaciones respectivas.

Por lo general, los juicios sobre estas tendencias y sus consecuencias, se realizaron bajo la influencia de ciertos análisis teóricos que habían ganado gran ascendente intelectual y político hacia fines de los años 50 y comienzos de los 60; tal es el caso, en especial, de la contribución myrdaliana que, en contraposición a los supuestos y conclusiones de los análisis neoclásicos sobre las tendencias hacia el equilibrio interregional, sostenía que el libre juego de las fuerzas del mercado alimentaba procesos de causalidad circular acumulativa, que estimulaban un desarrollo mayor en los centros y menor en las periferias (Myrdal, 1957).

Análoga influencia tuvieron los análisis sobre las consecuencias de la expansión de la gran industria oligopólica moderna —y, de los complejos de industrias que se conformaban en torno a ella— que mostraban como su impacto sobre una economía nacional, culminaba con la formación de polos de crecimiento, cuya gravitación también retroalimentaba procesos de crecimiento territorialmente desigual (Perroux, 1955). A la luz de las conclusiones que podían inferirse de este tipo de análisis, la calificación de la tendencia a la concentración como un fenómeno con implicancias desfavorables para el desarrollo económico y social, fue muy frecuente, tanto a nivel de estudios especializados, como de propuestas de acción⁵.

5. Una exposición en favor de una mayor desconcentración de la industria y de la población para el caso mexicano, sintetiza claramente las principales razones esgrimidas habitualmente para fundamentar la necesidad de políticas territoriales: “[...] consideramos que las desventajas de la elevada concentración urbana son evidentes: i) provoca un desaprovechamiento de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo; ii) produce fuertes desigualdades regionales que sientan las bases para conflictos político-sociales; iii) implica inversiones con muy altos costos de oportunidad en la principal concentración urbana; iv) conlleva fuertes costos sociales, y v) conduce a la multiplicación de la problemática urbanístico-social. Estos efectos negativos de la concentración espacial significan, en última instancia, un freno importante al proceso de desarrollo socioeconómico de México” (Garza, 1980:101).

Sin embargo, este tipo de argumentos fueron (y continúan, siendo) objeto de controversia. Es así que muchos autores han arguido que, en las condiciones en que deben desarrollarse los procesos de acumulación y crecimiento en los países en desarrollo, las externalidades que ofrecen las concentraciones principales constituyen —cuando menos en las fases iniciales de la industrialización— un elemento favorable para alcanzar mejores niveles de productividad⁶. En los hechos, fue ésta la postura asumida por la mayor parte de los gobiernos desarrollistas cuando tuvieron que definir sus políticas para promover la industrialización de sus países.

Quizás los argumentos más sólidos desde el punto de vista económico en favor de la redistribución de la producción, el empleo y la población, se encuentren en los análisis sobre los “costos de urbanización”. A este respecto, Richardson, en una medición realizada para Bangladesh, Egipto, Indonesia y Pakistán, concluye que el costo marginal de absorber una persona adicional es alrededor tres veces mayor en un área urbana que en una rural y que esta relación es mayor cuando se trata de una ciudad con alta primacía (Richardson, 1987). Ello sugeriría que un cambio en el patrón de asentamientos humanos podría ser un medio para utilizar los recursos escasos en una forma más eficiente (Hansen, 1990:67). Estas divergencias de opiniones indican que esta es todavía una discusión abierta.

D. La marginalidad implícita de las políticas territoriales.

Más allá de los distintos argumentos esgrimidos en esta controversia, los hechos indican que existió cierto grado de consenso para calificar a la concentración territorial y a las disparidades regionales como “problemas” y, por lo tanto, para considerar necesaria su inclusión en la agenda pública de cuestiones a resolver. En esta situación, conforme a las indica-

6. En este sentido, Mera concluye una investigación referida a un conjunto de países en desarrollo, afirmando que “el análisis empírico disponible [...] muestra que las ciudades grandes son más productivas y que es probable que las ciudades más grandes sean particularmente más productivas en relación a otras en un país menos desarrollado. Por lo tanto, una política de descentralización de la inversión y de distribución de la población en el país, no debería ser estimulada, particularmente para países menos desarrollados, si la meta nacional es maximizar la tasa de crecimiento del producto nacional” (Mera, 1973:324).

ciones de la receta keynesiana, que predicaba la intervención exógena del Estado a fin de corregir los desequilibrios generados por el desarrollo capitalista, se propuso definir y aplicar políticas públicas territoriales, al margen de las prioridades macroeconómicas de la estrategia desarrollista.

En general, se entendió que estas políticas deberían cumplir el papel de difundir el crecimiento desde las regiones centrales hacia las regiones periféricas, de manera de mejorar la distribución territorial de la producción, el empleo y la población. A tales efectos, generalmente se adoptó una estrategia de "desconcentración concentrada" que, en lo esencial, contemplaba el establecimiento de polos y centros de desarrollo (y/o de parques industriales) en un número seleccionado de ciudades medias de las regiones de la periferia. Complementariamente, en muchos casos, se propusieron programas de expansión e interiorización de frontera, de colonización de nuevas áreas agrícolas y de desarrollo rural integrado.

Para la implementación de este tipo de estrategia se consideraba necesario generar economías externas en los nuevos focos de concentración, de manera de atraer corrientes de capital y, de esta forma, desencadenar procesos de acumulación y crecimiento en su ámbito de influencia. En definitiva, como han anotado Stöhr y Todtling (1978:17), "dado que la migración queda fuera de control político directo en la mayoría de las economías mixtas y de mercado, los instrumentos de política se han centrado en invertir los flujos de capital (y de tecnología, a menudo incorporados a ellos) y en crear economías externas mayores en las áreas periféricas a través de la inversión pública en infraestructura".

Dadas las reglas de juego inherentes a las sociedades capitalistas, para estimular la generación de economías externas en las regiones periféricas y para que se desencadenasen procesos de acumulación y crecimiento en ellas, se recurrió a un conjunto de instrumentos de carácter indicativo, discriminatorios en lo territorial, buscando que el capital privado asumiese el comportamiento deseado. En lo fundamental, fueron utilizados a estos efectos, diversos tipos de subsidios y de incentivos a la inversión privada y al trabajo, inversiones en infraestructura pública, restricciones y controles a la localización industrial, tarifas diferenciales al desarrollo, etc. (Stöhr y Todtling, 1978; Richardson, 1984).

¿Cuál fue el impacto territorial de estas políticas?. A este respecto, di-

versas evaluaciones realizadas sobre los efectos de las políticas territoriales aplicadas en este período, tienden a coincidir en que, en general, ellas resultaron poco efectivas y que los resultados logrados podrían considerarse, en el mejor de los casos, como extremadamente modestos⁷. En apoyo de este juicio podrían destacarse, entre otros, los hechos siguientes:

a) las políticas orientadas a promover la implantación de industrias en centros urbanos de regiones de la periferia en general no lograron los efectos buscados, principalmente en virtud de que:

- i) la mayoría de las empresas que decidió deslocalizarse lo hizo hacia ciudades medias próximas al lugar del que salían y no hacia regiones más lejanas de la periferia, con lo que se terminó estimulando la tendencia al crecimiento y a la expansión del SSC que, en la mayor parte de los casos, ocasionó fuertes procesos de suburbanización⁸;
- ii) una parte significativa de las industrias que decidieron localizarse en áreas periféricas eran subsidiarias de empresas y/o grupos económicos multirregionales y multinacionales, generalmente altamente intensivas de capital y, por lo tanto, con débil impacto en términos de aumento de los niveles locales o regionales de empleo.

b) dado que las políticas territoriales no consiguieron revertir la persistente retroalimentación de condiciones favorables para la valorización pri-

7. La mayor parte de las evaluaciones sobre los efectos de las políticas territoriales aplicadas en este período coinciden, con algunas diferencias de énfasis, sobre la modestia de los resultados logrados. Al respecto podrían mencionarse, entre otras, la de Stöhr y Todtling (1978) para economías mixtas y de mercado en general, las de Helmsing y Uribe-Echeverría (1981) y de Mattos (1989), para el caso latinoamericano, las de Jatobá y otros (1980) y de Cano (1985) para Brasil, la de Kruijt, Maignushca y Vellinga y (1982) para Colombia y las de Unikel (1975) y Lavell, Pirez y Unikel (1978) para México.

8. Una evaluación sobre los resultados de las políticas de redistribución de la población para Corea, concluye que uno de sus efectos fue promover desde alrededor de 1970, un proceso de suburbanización, en el que se destaca el rápido crecimiento de seis ciudades satélites en los alrededores de Seúl durante la década de los años 70 y comienzos de los 80 (Kim, 1988:62). Para el caso de Brasil, Azzoni (1986) comprobó que fueron las ciudades insertas en regiones con mayores potenciales aglomerativos las que experimentaron un mayor crecimiento industrial. El mismo fenómeno ha sido observado en la mayor parte de las aglomeraciones principales latinoamericanas.

vada del capital en los SSC, continuó produciéndose una importante transferencia de capital desde la periferia hacia éstos. En muchos casos, las utilidades de industrias establecidas en regiones periféricas, constituyeron recursos adicionales para inversiones en los SSC, en la medida en que fueron atraídas por la percepción de perspectivas de mayores rentabilidades relativas.

c) las políticas de integración territorial mediante la provisión de infraestructura de transportes y comunicaciones —en principio destinadas a favorecer una mayor dispersión territorial de las actividades productivas y de la población— al no ser acompañadas por un mayor crecimiento de la producción y del empleo en las regiones periféricas, terminaron estimulando flujos migratorios hacia los SSC.

d) las políticas de estímulo a la industrialización de las regiones periféricas, si bien en algunos casos contribuyeron a que se produjese cierta atenuación de las desigualdades interregionales de ingreso, frecuentemente tuvieron como contrapartida importantes aumentos de las disparidades intrarregionales (Gilbert y Goodman, 1976). Tal es el caso de aquellas regiones periféricas en las que se logró incrementar su ritmo de crecimiento por la vía de procesos de industrialización con elevado aprovechamiento de una abundante disponibilidad de mano de obra barata; en ellas, por lo general, los efectos de ese crecimiento no se difundieron hacia el ámbito regional en su conjunto y sus beneficios solamente alcanzaron a los grupos urbanos de ingresos altos y medios, acentuándose la desigualdad en la distribución interpersonal del ingreso al interior de la región y, en especial, entre áreas urbanas y rurales⁹.

e) las políticas de modernización capitalista de la agricultura, en lo fundamental, contribuyeron a intensificar las tendencias preexistentes, en cuanto a la penetración de las relaciones capitalistas en el medio rural, estimulando aún más el éxodo rural (Martine, 1987). Aún cuando, en muchos casos, se afirmó que su propósito era contribuir a mejorar las condiciones

9. Un ejemplo clásico a este respecto, es el que muestran los resultados de las políticas aplicadas para promover el desarrollo en el Nordeste de Brasil, que si bien contribuyeron a la industrialización de algunas de sus principales capitales regionales (Fortaleza, Recife, Salvador), al mismo tiempo mantuvieron (y, aún, profundizaron) una aguda situación de pobreza al interior de la Región (Baer y Geiger, 1978).

de la población rural y, de esa manera, estimular su permanencia en el campo, en los hechos se consolidaron los factores de expulsión y se acentuaron los movimientos migratorios ciudad-campo¹⁰. Por su parte, las políticas de colonización y de expansión de la frontera interna, también han operado con la misma lógica capitalista excluyente y concentradora.

En el mismo sentido, muchos programas de desarrollo regional rural, exitosos en cuanto a lograr aumentos significativos de la productividad agrícola, al funcionar en el marco de los mecanismos capitalistas tradicionales en materia de comercialización, crédito, arrendamientos, etc., terminaron por provocar una mayor concentración del ingreso. En esta dinámica, los verdaderos "beneficiarios del desarrollo regional" fueron generalmente los grupos con acceso privilegiado a los mercados de capital, a los recursos educativos y a las nuevas oportunidades de inversión (Barkin, 1972).

Estos elementos de juicio permiten sustentar la conclusión de que las políticas territoriales aplicadas en el período desarrollista solamente tuvieron un papel marginal y no lograron mejorar la distribución territorial de la producción, el empleo y la población. Es así, que en casi todos estos países, al tiempo que se intensificaron las migraciones internas hacia las regiones centrales, continuaron fortaleciéndose las tendencias a la concentración y a la primacía urbana, en especial en las décadas comprendidas entre 1950 y 1970 (Portes, 1989; Lattes, 1989).

E. El por qué de la modestia de los resultados de las políticas territoriales.

¿Por qué las políticas de reorganización territorial y de redistribución de la población no lograron los resultados buscados?. Para intentar esbozar una respuesta a esta pregunta, cabría analizar dos cuestiones fundamentales:

10. En la experiencia brasileña se ha comprobado que "los procesos de modernización y tecnificación, de proletarianización y de pecuarización, vienen actuando en sentido contrario a la fijación productiva de la población rural en el campo y a favor del aumento del grado de monopolio sobre la propiedad de la tierra" (Jatobá y otros, 1980:298). Análogas conclusiones se han extraído para la mayoría de estos países.

- en primer término, los criterios con que los decisores públicos asignaron sus prioridades a los distintos objetivos y, por lo tanto, a las políticas respectivas, y
- en segundo término, el tipo de respuesta que recibieron las indicaciones públicas de parte de los inversores privados.

Como ya se señaló, en este período **en los hechos** los decisores públicos, tuvieron —explícita o implícitamente— una marcada preferencia por las políticas de carácter global y/o sectorial que consideraron necesarias para impulsar la dinámica de acumulación y crecimiento requerida por el proyecto desarrollista, en el que la industrialización sustitutiva jugaba un papel fundamental.

Al ser ello así, los objetivos concernientes a la redistribución territorial de las actividades productivas y de la población, en la mayor parte de los casos, no fueron mucho más que expresiones retóricas, necesarias principalmente por razones de legitimación política. Al no ser considerados como prioritarios por los decisores gubernamentales, estos objetivos quedaron de hecho excluidos de la agenda básica de la gestión pública y, por consiguiente, tuvieron escasa concreción en términos de políticas públicas efectivas.

En contraposición, la aplicación de las políticas globales y sectoriales, en la medida que buscaron establecer condiciones más favorables para el desarrollo de la industria sustitutiva, colateralmente contribuyeron a acentuar la concentración de las plantas respectivas en los lugares que ofrecían ventajas en términos de eficiencia y productividad industrial. Además, frecuentemente, las políticas territoriales orientadas a impulsar una mayor integración económico-territorial, también incidieron en la misma dirección.

Por otra parte, aún en aquellos países en los que efectivamente se llegó a definir y se intentó aplicar algunos instrumentos de política territorial con el propósito antes indicado, ellos no fueron capaces de alterar la percepción de los propietarios del capital acerca de supuestos cambios en el mapa de diferencias interregionales de rentabilidad, en favor de polos o

centros de crecimiento ubicados en regiones de la periferia; por lo tanto, las inversiones respectivas continuaron orientándose predominantemente hacia los SSC.

Al analizar este punto, es necesario tener en cuenta que en las economías capitalistas, las políticas públicas solamente tienen alcance indicativo con respecto a las decisiones del sector privado; en estas condiciones, al avanzar los procesos de integración económico-territorial capitalista y acentuarse **la dependencia estructural de estas sociedades con respecto al capital** (Przeworski y Wallerstein, 1986), la efectividad de las políticas pasó a depender básicamente de su capacidad para inducir a los inversores privados a adoptar decisiones conforme a las indicaciones públicas.

En esta situación, en la mayor parte de los casos, la “socialización capitalista de las fuerzas productivas” que ofrecían los SSC, continuó siendo percibida por los inversores privados como el ámbito que aseguraba la mejor valorización de sus capitales, lo que les llevó a descartar mayoritariamente las alternativas indicadas por las políticas públicas, por lo que las políticas de reorganización territorial y de redistribución de la población, tuvieron escasa eficacia. En consecuencia, los cambios en la distribución territorial de las actividades productivas y de la población aparecieron, en lo fundamental, como efectos colaterales de las políticas globales y sectoriales. Una mayor aproximación a los resultados buscados, cuando estos significaban transformaciones de significativa importancia, solamente se pueden observar en aquellos casos en que la parte medular de la inversión en regiones periféricas, estuvo a cargo del sector público¹¹.

Podría concluirse entonces, que las transformaciones territoriales más relevantes comprobables en este período, fueron ante todo consecuencia de los impactos de las políticas globales y sectoriales, implementadas en concordancia con los objetivos macroeconómicos del proyecto desarrollista. En términos generales, estas políticas parecen haber contribuido a fortalecer algunas tendencias que habían comenzado a manifestarse espontáneamente con el propio avance de la integración económico-territorial

11. La implementación del polo de desarrollo de Ciudad Guayana en Venezuela y la mayor interiorización de la frontera productiva en Brasil, impulsada por la construcción de Brasilia, constituyen ejemplos relevantes a este respecto.

capitalista de estos países en este período. En contraposición, los objetivos y las políticas de distribución territorial de las actividades y de la población, aparecieron como intentos claramente marginales de revertir tales tendencias, lo que incidió, tanto en la baja prioridad que se les asignó, como en su escasa eficacia.

III. EL TERRITORIO EN LA GESTION PUBLICA POSFORDISTA.

A. *Un antiguo fundamento teórico-ideológico para una nueva estrategia de crecimiento.*

Ya en los años 60, el modelo keynesiano había comenzado a mostrar signos inequívocos de agotamiento, tanto en los países desarrollados como en los de la periferia. Esta situación evolucionó hasta culminar en la década siguiente en una profunda crisis estructural, que se expresó en un encadenamiento causal entre la caída de la productividad, la elevación de los costos de producción, la baja de la rentabilidad, la disminución de los ritmos de acumulación y un sostenido aumento del desempleo (Lipietz, 1986:39-40).

En una economía mundial cada día más interdependiente, esta crisis se propagó rápidamente hacia los países de la periferia, contribuyendo a agudizar el progresivo deterioro que venía afectando desde años atrás al "fordismo periférico". Esta situación —que comenzó a ser percibida como una verdadera crisis terminal de este derrotero— impuso la convicción de que quienes insistiesen en seguir transitándolo, difícilmente podrían encontrar respuestas satisfactorias al conjunto de problemas económicos y sociales que allí se agravaban día a día. Así, los gobiernos respectivos terminaron por aceptar que era necesario emprender una profunda reestructuración, la que ha operado mediante la definición y la aplicación de las denominadas políticas de "ajuste estructural".

Estas políticas, ahora en boga, responden a un nuevo discurso teórico-ideológico, en el que las ideas neoliberales marcan su ascendente influencia; este discurso se sustenta en una estrategia que, en lo fundamental, pugna por el **(re)establecimiento de condiciones propicias para la valorización privada del capital**, considerado éste como el medio idóneo para recuperar el dinamismo de los respectivos procesos de acumulación y crecimiento.

En la fundamentación de esta estrategia se aduce que los cambios introducidos bajo la influencia de las ideas keynesianas, habrían terminado por obstaculizar los ritmos de acumulación, atenuando el crecimiento y, por ende, las posibilidades de desarrollo de los países respectivos. En ese alegato, se sostiene que la incesante expansión del Estado desarrollista —y, en especial, del Estado de Bienestar— habría conducido a un inaceptable aumento del déficit fiscal y, por ende, a incrementos de los ingresos públicos, que terminaron por desincentivar la inversión, la acumulación y el crecimiento.

Partiendo de un diagnóstico de esta naturaleza, la nueva estrategia preconiza un intransigente respeto a la austeridad fiscal y al equilibrio presupuestario, como caminos para superar la crisis fiscal del Estado, restaurar los principales equilibrios macroeconómicos y recuperar ritmos adecuados de acumulación. Esto se imbrica naturalmente con una propuesta de reforma del Estado, verdadera piedra angular del discurso neoclásico, que preconiza un Estado neutral, más pequeño y más eficiente, aún cuando no menos poderoso. De hecho, se busca desembarazar al Estado de todo lo que pudiese trabar su acción, para hacerlo más eficiente en lo que se considera su misión esencial: regular el funcionamiento del mercado y arbitrar los conflictos entre los diversos grupos sociales.

Complementariamente a la reducción del tamaño y de la intervención directa del Estado en la economía y, en especial, de su papel como inversor/productor, la estrategia se propone establecer formas más flexibles de regulación de las relaciones entre trabajo y capital y promover una amplia apertura externa, que permita profundizar las articulaciones con la economía-mundo, de forma que las exportaciones asuman el papel de impulsor principal del crecimiento. Con estas transformaciones, se pretende restaurar al mercado su papel de regulador principal del funcionamiento del sistema y al capital privado el de protagonista central de los procesos de acumulación y crecimiento.

En una situación caracterizada por la creciente globalización de la economía mundial y por las transformaciones que están imponiendo los avances de la revolución científico-técnica, la adopción de este tipo de políticas se ha ido imponiendo por doquier, en el entendido de que su aplicación efectiva permitirá impulsar las modernizaciones necesarias para hacer posible la inserción competitiva de cada economía nacional en la nueva divi-

sión internacional del trabajo. Los procesos desencadenados bajo la égida de estas políticas públicas, acompañadas por un conjunto igualmente importante de políticas privadas, están produciendo profundas transformaciones en todos los niveles significativos de la economía-mundo: internacional, nacional, regional, local y, en particular, a nivel de la organización productiva y empresarial.

B. La marginalidad explícita de las políticas territoriales.

Bajo los nuevos fundamentos teórico-ideológicos derivados del diagnóstico y de la receta neoclásica, la forma de concebir la gestión pública para enfrentar los problemas territoriales supone que el libre juego de las fuerzas del mercado es condición necesaria —y, hasta cierto punto, suficiente— para lograr una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y de la población. Como anota Hansen (1990-61-63), los autores neoclásicos consideran, por una parte, que la primacía urbana es un fenómeno inherente a las fases iniciales del desarrollo y, por otra parte, que es beneficioso en la medida que maximiza las economías de aglomeración.

Con esta concepción, algunas hipótesis procedentes principalmente de investigaciones empíricas referidas a la evolución de los países desarrollados, como las de Williamson y las de Berry, han vuelto a ser utilizadas como fundamento para las políticas que ahora se están imponiendo. Es así que ha recobrado predicamento la hipótesis que sostiene que con el tiempo, al aumentar el ingreso **per cápita**, las desigualdades interregionales tenderían a disminuir, siguiendo una evolución tipo U invertida (Williamson, 1965) o, en la misma dirección, la que afirma que con un mayor desarrollo se alcanzaría una distribución más equilibrada de las ciudades conforme a su tamaño (Berry, 1961).

Este tipo de estudios, hipótesis y conclusiones, supone que, una vez restablecidas las condiciones para el libre juego de las fuerzas del mercado, las políticas territoriales deberían tener en lo esencial el carácter de políticas “por defecto” lo que, en otras palabras, implica aceptar la conveniencia de su marginalidad. Esto es, a diferencia de lo que prescribía la receta keynesiano/desarrollista, ahora se sostiene explícitamente que serán las políticas globales, las que en su función regulatoria del juego de las fuer-

zas del mercado, permitirán asegurar la mejor distribución territorial de la producción, el empleo y la población. En ese contexto, conforme a los nuevos fundamentos teórico-ideológicos, sólo excepcionalmente se justifica un enfoque territorial de carácter discriminatorio para la gestión pública y, si ello ocurriese, los instrumentos utilizados deberían ser compatibles con un mercado libre.

Esta nueva forma de encarar la gestión pública lleva a la utilización de una nueva variedad de instrumentos, que guardan importantes diferencias con los empleados en el período anterior: incentivos, pero sometidos a criterios muy selectivos; infraestructura vial y tecnológica, con especial énfasis en redes de comunicación e información; servicios a las empresas, como respuesta a las exigencias de competitividad impuestas por la globalización y apoyo sostenido a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Como destacan del Río y Cuadrado (1991), se trata de un enfoque orientado a la integración de actores sociales, que requiere de una gran coordinación para no dispersar esfuerzos ni desperdiciar recursos.

¿En qué forma estos cambios en la estrategia y en las políticas públicas han afectado a la dinámica territorial y al correspondiente patrón de asentamientos humanos? A este respecto, podría afirmarse que han sido, por una parte, las políticas que modificaron la importancia relativa de la inversión pública *vis a vis* la inversión privada y, por otra parte, las que redujeron la importancia del mercado interno frente al mercado externo, las que han tenido mayor impacto en los cambios en el comportamiento territorial del capital. En la medida que estas políticas afectaron significativamente la conformación del núcleo dinámico de cada sistema, establecieron condiciones para la modificación del respectivo patrón territorial de acumulación y crecimiento.

C. Los territorios del capital privado.

La reforma del Estado propuesta por la nueva estrategia contempló al mismo tiempo, la reducción de la participación de la inversión pública en la inversión total nacional, del papel empresarial del Estado y de las indicaciones públicas de carácter discriminatorio. Con ello, se impuso el criterio de que, en materia de inversiones, el Estado solamente podría jugar un rol complementario, principalmente con el propósito de proveer infraes-

estructura. Desde el momento en que este criterio comenzó a ser aplicado en forma efectiva, la responsabilidad de la inversión productiva regional o local —y, por lo tanto, de la dinámica de acumulación y crecimiento a esos niveles— quedó radicada, prácticamente en forma exclusiva, en las manos del sector privado.

Este hecho, aunado a los cambios que se produjeron en el comportamiento territorial de las grandes empresas integradas y/o diversificadas y de los grupos económicos, tuvo importantes implicaciones regionales y locales. Por su parte, los cambios en el comportamiento territorial del capital privado, deriva de un conjunto de fundamentales modificaciones en las estrategias empresariales, producidas bajo la incidencia mancomunada de varios procesos que avanzaron en forma prácticamente simultánea e interrelacionada: en primer lugar, la modernización, complejización y expansión de los sistemas financieros, caracterizadas por la aparición de nuevas condiciones, mecanismos e instituciones, lo que estimuló la circulación de los capitales en su forma monetaria al interior de cada espacio nacional, atendiendo a las indicaciones del respectivo mapa sectorial-territorial de diferencias de rentabilidad. En segundo término, la introducción y difusión territorial de las nuevas tecnologías de la información (NTI), que fue otorgando viabilidad al manejo en tiempo real de los distintos componentes de las redes financiero/productivas, independientemente de cual fuese su localización. Finalmente, un significativo aumento del ingreso y expansión de capitales y grupos multinacionales, estimulados por el establecimiento generalizado de nuevas disposiciones, especialmente destinadas a atraer al capital extranjero.

En este cuadro, las condiciones establecidas por las políticas de liberalización económica que invariablemente acompañaron al proceso de reestructuración, al tiempo que contribuyeron a un mayor despliegue y cobertura nacional del manejo y la operación del capital, estimularon vigorosamente la tendencia a la concentración y centralización del capital. Todo ello redundó en significativas modificaciones en las estrategias empresariales de valorización del capital de los grupos económicos y de las grandes empresas diversificadas y/o integradas; entre esas modificaciones cabe destacar en especial:

- a) la intensificación de la tendencia, a la diversificación y expansión horizontal, que originó amplias y complejas redes de empresas ar-

ticuladas en conglomerados productivo-financieros, cuyos límites se hacen cada día más difíciles de establecer. Este proceso de diversificación, fuertemente estimulado por el nuevo núcleo dinámico exportador, se ha verificado tanto en términos sectoriales como territoriales, por lo que **los conglomerados emergentes se caracterizaron por su carácter plurisectorial y plurirregional**¹²;

- b) la adopción, por parte de un número creciente de estos conglomerados, de formas más flexibles de organización y gestión, las que se han concretado en su mayor segmentación y desintegración vertical y, en ciertos casos, en su progresiva dispersión territorial¹³, como consecuencia de la deslocalización de ciertos procesos o subprocesos, sean éstos propios o subcontratados (Gatto, 1990);
- c) la generalización de una modalidad de organización y gestión empresarial que combina pragmáticamente centralización y descentralización. Por esta vía, los conglomerados empresariales, si bien definen y manejan centralizadamente su estrategia global de valorización del capital (incluyendo a este nivel las tareas concernientes a dirección general, planificación y control), al mismo tiempo —en la medida en que dicha estrategia se complementa con la deslocalización de determinadas inversiones y procesos productivos— descentralizan buena parte de la gestión de sus divisiones y plantas.

12. En un estudio sobre los grupos económicos mexicanos, Cordero y Santín señalan que "[...] los grupos invierten y producen en múltiples actividades, obtienen sus recursos de capital más allá de una familia, y reúnen cuantiosos capitales que abarcan la mayor parte del sector moderno, financiero, comercial y de servicios". (Cordero y Santín, 1986:164).

13. Esto corresponde a lo que Lipietz y Leborgne han calificado como modelo neotaylorista de desarrollo, cuyos rasgos básicos serían, "por un lado, [...] la concentración de actividades financieras y servicios de alto nivel a las empresas en el centro de las grandes ciudades y, por otro lado, [...] la dispersión de plantas especializadas en áreas rurales o por la formación de áreas productivas especializadas de bajos salarios" (Lipietz y Leborgne, 1987:33).

Estos cambios en las formas de organización y gestión, se manifestaron con mayor fuerza en aquellos países más industrializados en los que más avanzaron los procesos de reestructuración, como es el caso, especialmente, de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. Con ello se inició un paulatino debilitamiento de la tradicional empresa fordista para la producción en gran escala, que había predominado desde los comienzos de la industrialización sustitutiva y cuyo crecimiento se realizaba apegado a determinados sectores y/o lugares del territorio. Así, de la misma manera que en el período anterior algunos aspectos del modelo fordista fueron adoptados y coexistieron con formas anteriores, ahora ciertas prácticas posfordistas comienzan a establecerse y a convivir con las que se habían desarrollado en el período keynesiano.

Con el mejoramiento de las condiciones para una mayor movilidad territorial del capital, los grandes conglomerados —generalmente integrados por los eslabones más rentables de las cadenas productivas más dinámicas de exportación— han pasado a constituirse en la parte medular de los respectivos procesos nacionales (y también regionales y locales) de acumulación y crecimiento; allí, acompañando la tendencia a la desintegración vertical —en la que comienza a destacarse la creciente utilización del mecanismo de la subcontratación y la importancia de las PYMES vinculadas a esos procesos— tienen su origen los efectos de arrastre de mayor impacto sobre el resto del respectivo aparato productivo nacional.

¿Cuáles fueron los principales impactos territoriales de estas transformaciones? Ante todo, habría que destacar que, desde el momento en que estos conglomerados empresariales comienzan a percibir que su país, su región o su localidad, resultan estrechos para asegurar la continuidad de sus procesos de expansión, tienden a enfrentar este problema con **estrategias que minimizan la consideración de pertenencias, adhesiones o intereses nacionales, regionales o locales**. Vale decir, al aumentar la diversificación sectorial y territorial de los grupos empresariales, el capital monetario —imbricado en complejas e intrincadas mallas financieras— tiende a desplegarse por encima de cualquier tipo de frontera (nacional, regional, provincial, etc.) en busca de oportunidades para su mejor valorización, independientemente de que estas oportunidades se encuentren en su nación, en su región o fuera de ellas.

Con ello se desencadena un proceso de **progresiva des-sectorializa-**

ción y des-territorialización del capital, en el que éste ha ido perdiendo sus raíces tanto sectoriales como territoriales (nacionales, regionales o locales) (de Mattos, 1990). Este comportamiento tampoco resulta ajeno a las empresas regionales o locales más dinámicas, cuyas estrategias de crecimiento también las obliga a diversificar (sectorial y territorialmente) sus inversiones para poder asegurar la continuidad de su expansión¹⁴; con la generalización de este tipo de estrategia, tiende a restringirse el papel del empresario regional como agente potencial del desarrollo de su lugar de origen.

El hecho es que desde entonces **la parte medular de los procesos de acumulación y crecimiento regional o local, se vertebra cada vez más en las estrategias de grandes conglomerados empresariales nacionales o multinacionales, carentes de raíces territoriales concretas**; siendo las actividades principales de estos conglomerados las que arrastran, en lo fundamental, al resto de las actividades productivas del sistema —sea vía cuasi-integración vertical¹⁵ o mediante transmisión horizontal de externalidades— los procesos de acumulación y crecimiento en el territorio, derivan fundamentalmente de sus estrategias y decisiones.

En esta situación, aún cuando numerosas PYMES autónomas continúan desempeñando un papel fundamental en el apuntalamiento y en la persistencia de la vida económica regional o local, sólo en circunstancias excepcionales pueden constituirse **per se** en impulsoras efectivas de procesos de crecimiento regional o local; ello, por cuanto, no son las PYMES las que dinamizan al aparato productivo, sino que son las grandes corporaciones y empresas las que lo hacen y, con ello, arrastran a las PYMES.

14. Considérese a este respecto las nuevas estrategias de las empresas regiomontanas en México, que las han llevado a desplegar sus inversiones hacia otras partes del territorio mexicano y/o de los Estados Unidos. Esto también está ocurriendo en el caso chileno, donde además de diversificar inversiones en el territorio nacional, muchas empresas han comenzado a expandirse principalmente hacia Argentina, Brasil y Perú.

15. Lipietz y Leborgne introducen el concepto de **cuasi-integración vertical** para referirse a una situación en la que la empresa puede beneficiarse al mismo tiempo de las ventajas de la integración y de la desintegración vertical, en un proceso de recomposición de las relaciones económicas que opera fundamentalmente por la vía de los mecanismos de la subcontratación (Lipietz y Leborgne, 1987).

D. *Los territorios de la apertura externa.*

Por otra parte, como consecuencia del aumento de la importancia relativa del mercado externo provocado por la apertura de estas economías, la rentabilidad de las actividades exportadoras ha tendido a desplazar a la de las que producen principalmente para el mercado interno; en consecuencia, en el nuevo modelo **las exportaciones** han pasado a constituirse en **el motor de la dinámica económica**, tanto en términos sectoriales, como territoriales.

La evidencia empírica disponible indica que esta situación estaría comenzando a producir algunas mutaciones importantes en el patrón territorial de acumulación y crecimiento heredado del período anterior, las que se expresarían fundamentalmente en¹⁶: i) el desencadenamiento de procesos de acumulación/crecimiento en lugares hasta ahora relativamente inertes, como resultado de la activación de bases de exportación escasamente explotadas; ii) la disminución del ritmo de crecimiento de las aglomeraciones principales que, sin embargo, continúan (y continuarán) manteniendo su preeminencia territorial; iii) el rápido crecimiento productivo y demográfico de un número importante de ciudades medias vinculadas a áreas activadas por la producción para la exportación; y, iv) el estancamiento de muchas áreas cuyo crecimiento reposaba en industrias orientadas principalmente al mercado interno y/o en actividades protegidas por las políticas desarrollistas.

En el período precedente, en el que la producción estuvo fuertemente volcada hacia el mercado interno, las estrategias empresariales, tanto públicas como privadas, contemplaron mayoritariamente la localización de sus actividades productivas más dinámicas en la proximidad de los mercados principales de cada país, lo que estimuló la concentración productiva y de la población en un número reducido de grandes aglomeraciones. Este comportamiento ha comenzado a modificarse bajo el impacto de la apertura y el consecuente crecimiento de las exportaciones, en virtud de un mayor despliegue de las actividades exportadoras en el territorio, dado que

16. Al analizar los cambios territoriales operados bajo el influjo de la reestructuración en países desarrollados, Castells (1986) hace referencia a fenómenos de naturaleza similar a los que aquí se señalan para el caso de los países latinoamericanos con mayor nivel de industrialización.

ellas se estarían orientando hacia los lugares que les ofrecen mayores ventajas comparativas para satisfacer competitivamente dicha demanda externa. Varios factores parecen confluír en la explicación de este cambio en las decisiones sobre localización de los inversores privados:

a) la ya mencionada intensificación de las estrategias de diversificación sectorial y territorial de los grandes conglomerados financieros y productivos hacia las actividades y las áreas vinculadas al sector exportador percibidas como más rentables¹⁷;

b) la creciente difusión del tipo de gestión empresarial, que combina centralización, deslocalización y descentralización, que ha hecho factible y ha estimulado ese despliegue territorial de las distintas plantas o divisiones de cada conglomerado, en función de las ventajas comparativas que ofrecen diferentes lugares en términos de recursos naturales y/o fuerza de trabajo barata, así como de facilidades de comunicación con los mercados externos;

c) la modernización y la expansión territorial de las NTI que, al permitir el manejo en tiempo real de diversos procesos productivos de un mismo conglomerado, localizados en lugares diferentes, ha otorgado factibilidad a estas estrategias.

En este cuadro general, en los países que todavía son predominantemente exportadores de recursos naturales con escasa incorporación de valor agregado (como es, por ejemplo, el caso de Chile), las nuevas inversiones han tendido a localizarse preferentemente en la proximidad de los mismos y/o de los puntos de salida de las mercancías hacia el exterior (de Mattos, 1991). Por el contrario, en los países donde las manufacturas constituyen un componente significativo de sus exportaciones, en la localización de las plantas respectivas han incidido además, aspectos tales como existencia de capacidad empresarial, ambiente laboral favorable, disponibilidad adecuada de fuerza de trabajo barata, acceso a vías de comunicación y vinculación expedita con los mercados importadores, como es el caso de

17. Véase a este respecto, un ejemplo relevante sobre las nuevas estrategias adoptadas por los conglomerados empresariales de Monterrey en México, como respuesta a los efectos de la apertura externa, promovida desde los primeros años de la década de los ochenta (Pozas, 1991).

algunos estados fronterizos del Norte de México (Quintanilla, 1991; Hier-naux, 1993).

Por otra parte, la explotación de nuevas bases de exportación, ubica-das en áreas y/o regiones hasta entonces con escasa actividad producti-va, han impulsado en ellas una nueva dinámica de acumulación y estimu-lado el mayor crecimiento relativo de algunas de sus ciudades medias. Este fenómeno ilustra una de las principales modificaciones que han comenza-do a afectar al patrón territorial de asentamientos humanos heredado del período de crecimiento hacia adentro. Como es obvio, en este caso, estas transformaciones son consecuencia de la nueva dinámica global y no de políticas territoriales específicas¹⁸.

Al mismo tiempo que ha comenzado a producirse la irrupción de es-tas nuevas áreas y ciudades, han entrado en una fase de estancamiento, muchas veces de carácter irreversible, algunos lugares que en el pasado habían crecido a base de actividades protegidas orientadas a la demanda externa (como siderurgia y carbón, por ejemplo) y/o de industrias sustituti-vas de importaciones, que con la apertura han perdido competitividad. Es-to resulta del hecho de que la integración al mercado mundial suele consti-tuirse en un mecanismo depurador, que inflexiblemente excluye a aquellas actividades que no son capaces de modernizarse y competir externamen-te, o con los productos importados que ahora ingresan más libremente. Así, muchas áreas hasta ayer relativamente prósperas, están pasando a engrosar el contingente de las deprimidas.

En esta misma dirección, aquellas áreas y/o regiones que carecen de algún tipo de ventaja para insertarse competitivamente en los mercados globalizados (bases de exportación con demanda externa, mercados es-tructurados de trabajo, mano de obra barata, capacidad empresarial capi-

18. Así, por ejemplo, en una investigación sobre el papel las ciudades intermedias en el de-sarrollo regional en el Ecuador, se concluye que "durante los últimos 25 años las ciuda-des intermedias han estado moldeadas mayormente por el impacto difusor de los ciclos exportadores nacionales, más bien que por las políticas específicas de los gobiernos" (Lowder, 1991:59). También para el caso de Corea, Kim destaca que los impactos de las políticas nacionales económicas y sectoriales han sido más importantes en la urba-nización y en la transformación territorial de ese país, que el que tuvieron las políticas espaciales explícitas (Kim, 1988:72).

talista, proximidad a mercados externos dinámicos, etc.), están condenadas a ubicarse como los eslabones débiles y pobres de esta dinámica de acumulación, que continúa siendo territorialmente desigual. En este sentido, es posible hablar de la coexistencia en un mismo contexto nacional, de regiones ganadoras y de regiones perdedoras.

A su vez, el mayor despliegue territorial de la producción, no parece tener la fuerza necesaria para alterar la preeminencia de los SSC de cada país; en efecto, estos grandes conglomerados urbanos constituyen fenómenos altamente consolidados, cuyo crecimiento si bien puede hacerse más lento, difícilmente puede revertirse en forma radical. En ello incide el hecho de que allí se concentra un importante conjunto de actividades no deslocalizables, tal como es el caso de los servicios altamente especializados, y de las cúpulas gerenciales del sistema financiero y de las principales empresas y grupos económicos¹⁹. Por otra parte, en la mayoría de estas aglomeraciones principales se encuentra localizada la sede del poder político nacional, acompañada por el grueso de su aparato burocrático-administrativo, lo que también influye decisivamente en la persistencia de las tendencias aglomerativas en torno a los SSC.

Si bien es cierto que en este período se ha producido una cierta ralentización de las tasas de crecimiento de la población y de la urbanización, comprobándose una disminución generalizada de los índices de primacía urbana (Portes, 1989; Lattes, 1989), ello no permite sustentar la conclusión de que se estaría comenzando a desencadenar una tendencia a la "reversión de la polarización" (Richardson, 1980)²⁰. Antes bien lo que parece estar ocurriendo, sería una persistente expansión física de la mancha ur-

19. Este fenómeno parece tener permanencia más allá del nivel de industrialización y desarrollo alcanzado por el país en cuestión. Así, por ejemplo, en el caso de Corea "la concentración de las funciones decisorias privadas en Seúl aparece relacionada con la emergencia, vía fusiones y expansión, de gigantescas empresas durante los años 70. En 1981, 46 de las 50 mayores empresas de negocios de Corea tenían sus sedes centrales en Seúl" (Kim, 1988:69).

20. A este respecto, resultan del mayor interés las conclusiones de un estudio de Campolina Diniz (1991), en el sentido de que la "desconcentración" que se habría producido en Brasil, estaría lejos de ser una verdadera desconcentración, desde que ha sido un número limitado de nuevos polos de crecimiento o de regiones los que han capturado la mayor parte de las nuevas actividades económicas y que éstos se encuentran en el propio Estado de San Pablo o relativamente próximos a él.

bana de los SSC que, en ese proceso de suburbanización, incorporan nuevas áreas y centros próximos a las aglomeraciones principales.

A esto estarían contribuyendo, fundamentalmente, las nuevas estrategias locacionales de un importante número de empresas que, al ubicarse en estas nuevas localizaciones, pueden escapar de las desventajas locacionales que a partir de ciertos umbrales de crecimiento se presentan en el gran conglomerado, pero sin tener que renunciar a sus ventajas aglomerativas (Azzoni, 1989:393). También ha incidido en el mayor crecimiento de algunas ciudades medias del SSC, el aumento de los desplazamientos hacia ellas de residentes del núcleo central original, como consecuencia del persistente deterioro de la calidad de vida en éste (en especial, progresivo aumento del deterioro ambiental²¹, de la inseguridad y de la delincuencia urbanas), resultante de su continuo crecimiento en una situación en la que el mercado opera con escasos controles.

En este sentido, no se puede dejar de considerar que con la nueva dinámica socio-económica, las aglomeraciones principales han acentuado su carácter de escenarios de la desigualdad social, en los que la opulencia coexiste con la pobreza creciente de importantes sectores de la población (de Oliveira y Roberts, 1989:24). En los años de la crisis, se ha producido en ellos una marcada polarización de los mercados de trabajo, caracterizada por una caída significativa del empleo urbano industrial como consecuencia de la contracción de los sectores formales, un importante aumento del desempleo urbano abierto y del empleo informal industrial, una creciente presencia femenina en los mercados de trabajo, una fuerte caída de los salarios, al tiempo que se presencia un progresivo aumento de la concentración del ingreso (Portes, 1989).

Finalmente, habría que agregar que allí donde la reestructuración ha tenido éxito en materia de impulsar la recuperación económica, también se ha producido una importante reactivación de los respectivos mercados internos, con el consiguiente aumento de la demanda por cierto tipo de mercancías (especialmente en los rubros alimentación, vestimenta, textil, materiales para la construcción, etc.). En la medida que la producción de

21. Problema éste que ha estado adquiriendo una dimensión hasta ahora desconocida, en ciudades tales como México, San Pablo y Santiago de Chile.

este tipo de bienes ha sido retomada generalmente por las correspondientes industrias nacionales, como es lógico las plantas respectivas han tendido a localizarse preferentemente en la proximidad de los mercados de mayor dimensión de cada país; y, como estos mercados se encuentran asociados a los SSC, ello ha contribuido a retroalimentar su crecimiento, así como también el de numerosas ciudades medias ubicadas en su área de influencia.

Indudablemente todos estos procesos están contribuyendo a modificar el patrón de asentamientos humanos en los países en reestructuración. Sin embargo, pese a que efectivamente se puede observar una tendencia hacia un mayor despliegue territorial de las actividades productivas, ello no indica, por lo menos hasta ahora, que se esté avanzando hacia un mayor equilibrio en la distribución territorial de las actividades, el empleo y la población. Antes bien, lo que indica la información disponible hasta ahora, es **la continuidad de la antigua tendencia al crecimiento territorial desigual, sólo que ahora expresada bajo una nueva forma de polarización.**

IV. MODELOS DE DESARROLLO Y POLITICAS TERRITORIALES.

La revisión realizada en las páginas precedentes lleva a la conclusión de que en los países latinoamericanos, tanto en el período en que predominaron las estrategias de cuño keynesiano, como en el que ellas han sido reemplazadas por otras de corte neoliberal, las políticas territoriales se han ubicado en una posición marginal **vis a vis** las políticas globales y sectoriales. En ambos períodos, es a éstas a las que se deben atribuir las principales transformaciones territoriales ocurridas, en tanto que las políticas específicamente definidas con tal propósito han tenido escasa incidencia, cumpliendo en el mejor de los casos un mero papel correctivo.

Todo ello contribuye a avalar la tesis de que, en cada período histórico, las grandes transformaciones territoriales son consecuencia básicamente de la dinámica de acumulación y crecimiento desencadenada por el modelo de desarrollo capitalista entonces vigente. Por lo tanto, frente a cada nueva propuesta de acción territorial, la cuestión fundamental será discernir el grado de compatibilidad existente entre ella y dicha dinámica. El hecho obvio, pero insoslayable, es que, como señala Richardson, "[...] las

políticas operan mucho mejor cuando anticipan o son consistentes con las fuerzas del mercado, que cuando se oponen a ellas" (Richardson, 1984:265).

En particular, mientras se mantengan las reglas del juego del modelo de desarrollo que privilegia el papel neutral y subsidiario del Estado, el libre juego de las fuerzas del mercado y el protagonismo productivo del capital privado, será muy escasa la viabilidad de cualquier propuesta que postule la definición y aplicación de políticas territoriales específicas, con el propósito de promover cambios efectivos en materia de redistribución territorial de las actividades productivas, el empleo y la población.

Ha sido, sin embargo, en el contexto de esta situación que durante los últimos años ha hecho su irrupción un nuevo tipo de estrategia de acción territorial, cuyo origen se puede encontrar principalmente en el supuesto éxito de algunas experiencias de desarrollo regional y, principalmente local, observadas en algunos países desarrollados. Ello ha conducido al establecimiento de una "nueva ortodoxia", sustentada por la idea de que "el suceso y el crecimiento de regiones industriales serían debidos esencialmente a su dinámica interna" (Benko y Lipietz, 1992:24). La núcleo básico de esta **nueva ortodoxia de desarrollo regional o local endógeno**, o de desarrollo desde "abajo hacia arriba" (Stöhr, 1981), incluye un conjunto de elementos y/o modelos extraídos de las experiencias originales: la descentralización político-administrativa, la especialización flexible y las redes de empresas en las que las PYMES se ubican como protagonistas privilegiados, los distritos industriales marshalianos y los parques científicos y tecnológicos.

Como han señalado algunos estudios críticos sobre este nuevo paradigma (Hadjimichalis y Papamichos, 1990; Amin y Robins, 1991), cuando se analizan los fundamentos de estas propuestas a la luz de las principales tendencias que caracterizan a la actual dinámica capitalista en el ámbito de la globalización, hay razones para alentar la sospecha de que muchas de sus ideas fuerza presentan importantes incompatibilidades con ella. Cuando se revisan los fundamentos de las propuestas de esta nueva ortodoxia, queda la impresión de que allí se omite la consideración —o sólo se consideran en forma muy superficial— las implicaciones que tiene la persistente y progresiva acentuación de la dependencia estructural del capital en estas sociedades. En otras palabras, en la mayoría de los alegatos

en favor de la nueva ortodoxia se puede observar que lo se deja fuera del análisis es, ni más ni menos, que el tema de la incidencia territorial de las nuevas estrategias y políticas para la valorización del capital en el ámbito de una economía globalizada.

En estas circunstancias parece justificado recibir esta nueva ortodoxia con cautela, máxime si se tiene en cuenta la secular propensión latinoamericana a adoptar recetas generadas en otras realidades, sin mayor revisión crítica. Justamente esta propensión a recurrir a modelos basados en experiencias de países desarrollados, dio origen en el pasado a innumerables fracasos en materia de estrategias y políticas territoriales aplicadas en nuestros países. No parece razonable que, con la misma ligereza con que ayer se propagaron con verdadero carácter epidémico cientos de propuestas de implantación de polos de crecimiento —que, dicho sea de paso, nunca lograron concretarse como tales— ahora se intente repetir una historia similar a base de los elementos del paradigma del desarrollo local endógeno.

Parece indiscutible que la discusión sobre la forma de enfrentar la cuestión territorial en nuestros países, deberá considerar explícita y sistemáticamente la incidencia que tienen para la formulación de políticas públicas los condicionamientos estructurales que definen y caracterizan a la nueva dinámica capitalista que se ha venido perfilando durante los últimos años. En tal sentido —reconociendo que las estrategias de desarrollo en el contexto del posfordismo deben ser, necesariamente, diferentes de aquellas a las que se recurrió en la época del fordismo— se impone identificar tanto las restricciones como las posibilidades que ofrece el nuevo contexto, como condición para poder procesar en forma realista las políticas requeridas para intentar avanzar hacia una mejor organización del territorio.

REFERENCIAS

- AMIN, Ash y Kevin ROBINS (1991) - "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades". **Sociología del Trabajo**, Madrid, nueva época, número extraordinario, pp. 181-229.
- AZZONI, Carlos Roberto (1989) - "La nueva dirección de la industria en San Pablo: ¿reversión de la polarización en Brasil? En, Albuquerque, Francisco y otros, **Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- AZZONI, Carlos Roberto (1986) - "A lógica da dispersão da indústria no Estado de São Paulo". **Estudos Economicos**, San Pablo, vol. 16, número especial, pp. 45-67.
- AZZONI, Carlos Roberto (1982) - **Teoria da localização: uma análise crítica. A experiência de empresas instaladas no Estado de São Paulo**. San Pablo, Instituto de Pesquisas Econômicas.
- BAER, Werner y Pedro Pinchas GEIGER (1978) - "Industrialização, urbanização e a persistência das desigualdades regionais no Brasil". En, Werner BAER y otros (Comps.), **Dimensões do desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro, Campus, pp. 65-150.
- BARKIN, David (1972) - "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?. En, ____/ (Comp.), **Los beneficiarios del desarrollo regional**. México, SepSetentas, pp. 151-185.
- BENKO, Georges y Alain LIPIETZ (Comps.) (1992) - **Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique**. Paris, Presses Universitaires de France.
- BERRY, Bryan (1961) - "City size distribution and economic development". **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, vol. 9, julio, pp. 573-587.
- CAMPOLINA DINIZ, Clelio (1991) - "Desenvolvimento poligonal no Brasil. Nem desconcentração nem contínua polarização". Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, Santa Cruz de la Sierra, 28 octubre-1 noviembre 1991.
- CANO, Wilson (1985) - **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. San Pablo, Global Editora.
- CASTELLS, Manuel (1986) - "Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho". **Espaço & Debates**, São Paulo, ano VI, núm. 17, pp. 5-23.
- CHOI, Jin-Ho (1990) - "Patterns of urbanization and population distribution policies in the Republic of Korea". **Regional Development Dialogue**, vol. 11, núm. 1, spring, pp. 130-151.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1981) - **La industrialización de América Latina y la cooperación internacional**. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CORDERO, Salvador H. y Rafael SANTIN (1986) - "Concentración, grupos monopolísticos y capital financiero del sector privado en México". En Julio LABASTIDA (Comp.), **Grupos económicos y organizaciones empresariales en México**. México, Alianza Editorial Mexicana, pp. 163-220.
- DEL RIO GOMEZ, Clemente y Juan Ramón CUADRADO ROURA (1991) - "El papel de los servicios a la producción en la nueva política regional". Primer Encuentro Iberoamericano de Estudios Regionales, Santa Cruz de la Sierra.
- DE MATTOS, Carlos A. (1991) - "Modernización neocapitalista y reestructuración productiva y territorial en Chile, 1973-1990". **Estudios Territoriales**, Madrid, núm. 37, septiembre-diciembre, pp. 121-138.

- DE MATTOS, Carlos A. (1990) - "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur". En, Francisco ALBURQUERQUE y otros (Eds.), **Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 205-239.
- DE MATTOS, Carlos A. (1989) - "Mito y realidad de la planificación regional y urbana en los países capitalistas latinoamericanos". En M. UNDA (Ed.), **La investigación urbana en América Latina. Viejos y nuevos temas**. Quito, CIUDAD, pp. 121-153.
- DE OLIVEIRA, Orlandina y Bryan ROBERTS (1989) - "Los antecedentes de la crisis urbana: urbanización y transformación ocupacional en América Latina, 1940-1980". En, Mario LOMBARDI y Danilo VEIGA (Editores), **Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana**, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1989, pp. 23-80.
- FAJNZYLBER, Fernando (1983) - **La industrialización trunca de América Latina**. México, Editorial Nueva Imagen.
- GARZA, Gustavo (1980) - **Industrialización de las principales ciudades de México**. México, El Colegio de México.
- GATTO, Francisco (1990) - "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales". En F. ALBURQUERQUE y otros, **op. cit.**, pp. 55-102.
- GILBERT, Alan G. y David E. GOODMAN (1976) - "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico". **Revista EURE**, Santiago de Chile, vol. V, núm. 13, pp. 79-101.
- HADJIMICHALIS, Costis y Nicos PAPAMICHOS (1990) - "Desarrollo local en el sur de Europa: hacia una nueva mitología". **Estudios Regionales**, Málaga, núm. 26, pp. 113-144.
- HANSEN, Niles (1990) - "Impacts of small — and intermediate— sized cities on population distribution: issues and responses". **Regional Development Dialogue**, vol. 11, núm. 1, spring, pp. 60-76.
- HELMSING, Bert y Francisco URIBE-ECHEVERRIA (1981) - "La planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?". En Sergio BOISIER et alli (Eds.), **Experiencias de planificación regional en América Latina**. Santiago de Chile, CEPAL/ILPES/SIAP, pp.67-93.
- HERNANDEZ LAOS, Enrique (1980) - "Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México". **El Trimestre Económico**, México, vol. XLVII, núm. 185, enero-marzo, pp. 119-157.
- HIERNAUX NICOLAS, Daniel (1993) - "Modernización económica, territorio y política", **Diseño y Sociedad**, México, núm. 3, pp. 31-42.
- JATOBA, Jorge y otros (1980) - "Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente". **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, vol. 10, núm. 1, abril, pp. 273-318.
- KIM, Won Bae (1988) - "Population redistribution policy in Korea: a review". **Population Research and Policy Review**, Dordrecht, Netherlands, núm. 7, pp. 49-77.
- KRUIJT, Dirk, Franklin MAIGUASHCA y Menno VELLINGA (1982) - **Industrialización y desarrollo regional en Colombia**. Bogotá, Universidad Nacional de Utrech.
- LATTES, Alfredo E. (1989) - "La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica". En J. L. CORAGGIO (Ed.), **La investigación urbana en América Latina. Caminos recorridos y por recorrer**. Quito, CIUDAD, pp. 257-315.
- LAVELL, Allan, Pedro PIREZ y Luis UNIKEL (1978) - "La planificación del desarrollo y redistribución espacial de la población: el caso de México, 1940-78". Santiago de Chile, CELADE.

- LIPIETZ, Alain y Daniele LEBORGNE (1987) - "L'après-fordisme et son espace". **Couvertures Orange** (CEPREMAP), Paris, núm. 8807.
- LIPIETZ, Alain (1986) - **Mirages et miracles. Problemes de l'industrialisation dans le tiers monde**. Paris, Editions La Découverte.
- LOWDER, Stella (1991) - "El papel de las ciudades intermedias en el desarrollo regional: una comparación de cuatro ciudades de Ecuador". **Revista Interamericana de Planificación**, Guatemala, vol. XXIV, núm. 93, enero-marzo, pp. 45-60.
- MARTINE, George (1987) - "Exodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola". En George MARTINE y Ronaldo COUTINHO GARCIA (Comps.), **Os impactos sociais da modernização agrícola**. San Pablo, Editora Caetes, pp. 59-79.
- MERA, Koichi (1973) - "On the urban agglomeration and economic efficiency". **Economic Development and Cultural Change**, 21, pp. 309-324.
- MYRDAL, Gunnar (1957) - **Economic theory and underdeveloped regions**. Londres, Gerald Duckworth & Co.
- PERROUX, François (1955) - "Note sur la notion de pôle de croissance". **Economie Appliquée**, Paris, núms. 1 y 2, enero-junio, pp. 307-320.
- PORTES, Alejandro (1989) - "La urbanización de América Latina en los años de crisis". En Mario LOMBARDI y Danilo VEIGA (Comps.), **Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana**. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, pp. 81-134.
- POZAS, María de los Angeles (1991) - "Estrategias empresariales ante la apertura externa". **Ciudades**, México, año 3, núm. 9, enero-marzo, pp. 26-38.
- PRZEWORSKI, Adam y Michael WALLERSTEIN (1986) - "Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada". En, EURAL, **Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 221-226.
- QUINTANILLA R., Ernesto (1991) - "Tendencias recientes de la localización en la industria maquiladora". **Comercio Exterior**, México, vol. 41, núm. 9, septiembre.
- RICHARDSON, Harry W. (1987) - "The costs of urbanization: A Four-Country Comparison". **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, vol. 35, núm. 3, abril, pp. 561-580.
- RICHARDSON, Harry W. (1984) - "Population distribution policies". En International Conference on Population, **Population Distribution, Migration and Development**. Nueva York, Naciones Unidas.
- RICHARDSON, Harry W. (1980) - "Polarization reversal in developing countries", **Papers of the Regional Science Association**, Philadelphia, vol. 45, pp. 67-85.
- SINGER, Paul (1973) - **Economía política da urbanização**. San Pablo, Brasiliense.
- STÖHR, Walter (1981) - "Development from below: the bottom-up and periphery inward development paradigm". En Walter STÖHR y D.R.F. TAYLOR (Comps.), **Development from above or below?. The dialectics of regional planning in developing countries**. Londres, J. Wiley.
- STÖHR, Walter y Franz TODTLING (1978) - "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas". **Revista Interamericana de Planificación**, México, vol. XII, núm. 45, pp. 5-31.
- TOPALOV, Christian (1979) - **La urbanización dependiente. Algunos elementos para su análisis**. México, Editorial Edicol.
- UNIKEL, Luis (1976) - **El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicancias futuras**. México, El Colegio de México.

- UNIKEL, Luis (1975) - "Políticas de desarrollo regional en México". **Demografía y Economía**, vol. XI, núm. 2, pp. 143-181.
- WILLIAMSON, J.G. (1965) - "Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns". **Economic Development and Cultural Change**, Chicago, vol. 13, 1965, pp. 3-45.