

## Notas

### ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN LAS ZONAS DEPRIMIDAS\*

JEAN CASIMIR

Una de las posibilidades que se ofrece al Estado para modificar las desigualdades regionales del desarrollo económico, consiste en apoyar los brotes de industrialización en las zonas deprimidas. Desde luego, las peculiaridades de la intervención estatal dependen de las características de la evolución económica espontánea de dichas zonas. Deseamos en esta nota ofrecer un conjunto de hipótesis capaces de ayudar a la aprehensión de las relaciones ciudad-campo en aquellas zonas que experimentan un proceso de industrialización impulsado por las clases dominantes locales, y plantear algunas preguntas de interés para la planificación regional.

#### *Los principios de la organización del espacio en países subdesarrollados*

Las ciudades latinoamericanas han sido fundadas con el fin de organizar política y administrativamente espacios conquistados. Desde sus inicios, la aglomeración urbana es en nuestros países un núcleo administrativo, encargado de los asuntos de las metrópolis: asuntos políticos propiamente dichos y asuntos económicos. Dentro de la ciudad, habitan los miembros de la administración pública, los responsables de las agencias de exportación, los dignatarios y los clérigos.

Abajo de esa élite, se escalonan la corte de los domésticos inmediatos y los servidores pagados, tales como los pequeños artesanos y comerciantes, todo en una jerarquización rígida y estirada.

Ese enclave en el país colonizado, no es el responsable de las relaciones que mantiene con el campo. Trasmite una dominación externa al conjunto geográfico observado, viene a ser una pieza, sin duda importante, en una organización espacial dirigida desde afuera.

\* Por *zona deprimida*, entendemos la parte menos desarrollada de un conjunto nacional. Lo que F. Vito llama —en *Problèmes du développement régional*, ed. Cujas, 1959, p. 10— zona deprimida, sería a nuestro parecer una zona propiamente "degradada", es decir, que después de una época de florecimiento económico notable, se estancaría.

Agente de exportación, ese organismo urbano concentra recursos no productivos, provenientes de la renta fundiaria, del comercio especulativo del dinero o de las mercancías, de la usura, de la administración pública, de la construcción.

La estructura interna de sus clases sociales y sus instituciones responden a su función de enlace: sus centros de cultura se encargan de llenar los cuadros bajos de la máquina así montada, los servicios artesanales que se desarrollan en ellas satisfacen apenas las necesidades del buen funcionamiento de las actividades comerciales y administrativas.<sup>1</sup> Algunos geógrafos la llaman metrópoli incompleta.

En efecto, equipada para la exportación de recursos minerales o agrícolas, no puede abastecer la zona que organiza.<sup>2</sup>

Tiene que importar numerosos productos manufacturados y, además, todo lo que respecta a la tecnología, la ciencia y las artes. Incapacitada para difundir esos bienes, mucho menos asegura su producción interna. La dominación que ejerce sobre el campo es, por consiguiente, reducida y su civilización no refleja el pasaje en que se edifica. Se ha llamado a esas aglomeraciones "insulares".

Las capitales de ese tipo desarrollan en su provincia una serie de tentáculos a su imagen y semejanza, es decir, reproducen núcleos administrativos y comerciales cuyo nervio vital, localizado en la metrópoli, no prevé ni permite una transformación de las riquezas disponibles. Las relaciones que mantiene con sus satélites son en "un sentido único", y no se puede hablar en esos casos de red urbana, *stricto sensu*.<sup>3</sup>

Ese paisaje colonial, en sus características especiales, subsiste mucho después de la conquista de la independencia política, y por ello mismo subraya la impotencia del país dependiente para generar un proceso autónomo de crecimiento. No es sino cuando los países metropolitanos modifican las relaciones que mantienen entre ellos, que se puede observar algunos cambios en las tendencias de evolución de las ciudades latinoamericanas.<sup>4</sup>

A raíz de la revolución industrial, las nuevas necesidades del sistema capitalista auspician la creación, en América Latina, de un aparato comercial más complejo. El aislamiento relativo de la ciudad se rompe y ella se ve obligada a estructurar más estrechamente su zona de influencia; en particular tiene que introducir más vigorosamente ciertos principios de organización capitalista en la explotación de espacios nacionales más amplios.

El flujo de inmigrantes, particularmente en los países del cono sur y en el Brasil, se añade a esas transformaciones para constituir un mercado potencial, tela de fondo sobre la cual se esboza la industrialización sustitutiva de importaciones del siglo xx.

<sup>1</sup> Milton Santos, *A cidade nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, S. A., primer capítulo, segunda sección.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>3</sup> Jacqueline Beaujeu-Garnier y Georges Chabot, *Traité de géographie urbaine*, París, Armand Colin, 1963.

<sup>4</sup> Anibal Quijano, *Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica*, Cepal, División de Asuntos Sociales, noviembre de 1967 (mimeo).

Celso Furtado explica con profusión de detalles<sup>5</sup> cómo el crecimiento del comercio exterior transforma los recursos concentrados en las grandes ciudades de los países latinoamericanos; describe el modelo de los procesos de re-conversión de los capitales invertidos en dicho sector en capitales industriales. Muestra cómo a pesar de las peripecias de estos últimos, algunos Estados alcanzan un nivel medio de desarrollo, que las secuelas de la dependencia externa conducen a un marasmo económico, particularmente evidente en los mismos países del cono sur y en el Brasil.

Paralelamente a esas transformaciones económicas, los grupos sociales se re-acomodan<sup>6</sup> y el empresario latinoamericano nace en el seno de un paisaje urbano ya muy localizado y bastante consistente en cuanto al dominio de su zona de sostenimiento.<sup>7</sup> El aparato burocrático del Estado toma nuevas proporciones, con el advenimiento de los gobiernos populistas. Algunas ciudades se transforman en metrópolis más y más completas, multiplicando las instituciones encargadas de satisfacer las necesidades de las poblaciones urbanas y, eventualmente, de la zona de sostenimiento.

Nuestros países se dividen, por un lado, las zonas de sostenimiento de las metrópolis industriales (o industrializantes), en donde se teje una red urbana más y más densa; del otro, las zonas deprimidas sedes por excelencia del subdesarrollo, organizadas todavía por metrópolis incompletas,<sup>8</sup> secundadas por esos tentáculos raquíticos que M. Santos denomina medias-ciudades.<sup>9</sup>

#### *Hipótesis sobre los principios de la organización del espacio deprimido*

Las hipótesis que deseamos presentar se refieren a una de esas pequeñas ciudades subordinadas a una metrópoli incompleta. Queremos saber cómo puede procesarse en ellas un desarrollo autónomo, y cómo el Estado puede intervenir para apoyar o modificar las tendencias de ese desarrollo.

La problemática de la dependencia, o del desarrollo impulsado desde el exterior, de la zona deprimida, es, *mutatis mutandi*, la misma que la de un país subdesarrollado. El esquema que acabamos de resumir explica cómo se trasponen lentamente las relaciones de dependencia, en algunos países latinoamericanos en vías de desarrollo, a las relaciones centro-periferia, en el interior de las fronteras nacionales. El campo que, en un marco colonial, depende de la metrópoli extranjera a través de los vínculos que la unen a las "agencias" impulsadas por ésta, depende, en los países en vías de desarrollo, total o parcialmente de metrópolis nacionales.

<sup>5</sup> En *Teoría e política do desenvolvimento económico*, São Paulo, Editora Nacional, 1967.

<sup>6</sup> Ver F. H. Cardoso, *Empresario industrial e desenvolvimento economico do Brasil*, São Paulo, Difusao Europeia do Livro, 1964.

<sup>7</sup> Llamamos *zonas de sostenimiento* aquellas en que una ciudad se abastece de productos alimenticios, la que alcanza su comercio al menudeo y sus servicios básicos y la que recluta el grueso de su población. Generalmente se usa el término de región urbana, o sea el lugar en donde las relaciones ciudad-campo son recíprocas. Cf. Beaujeu-Garnier y Chabot, *op. cit.*, p. 446.

<sup>8</sup> "Las metrópolis incompletas del noreste (del Brasil), por no tener industrias en proporción a las exigencias de la población estatal, son metrópolis de 'pie quebrado', metrópolis por la mitad, cuya mayor función sigue siendo la comercial." M. Santos, *op. cit.*, p. 144.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Esas últimas se colocan en grados diversos de una hipotética escala de dependencia.<sup>10</sup> Son entonces la sede de algunos *stimuli* autónomos de desarrollo, aunque fuera por el hecho de que los gobiernos provinciales disponen de recursos presupuestales que aplican tomando en cuenta los intereses internacionales-nacionales así como los locales. Pero de una autonomía truncada-metrópoli de "pie quebrado", dejan filtrarse influencias directas de los centros industriales internacionales. La importancia de esas influencias varía según los países y los sectores de la economía. Es particularmente evidente por lo que respecta a la agricultura y a la ganadería de exportación.

Así nace un tipo modificado de relaciones de dependencia: regiones deprimidas enteras están sometidas con sus aparatos urbanos a metrópolis nacionales cada día más completas y cuya evolución tiende a acentuar una desviación, en su provecho, de una parte de las relaciones administrativas y comerciales que anteriormente y según el modelo colonial, apenas trasmitían.

Las metrópolis incompletas y sus satélites exportan, hacia estos centros nacionales, recursos materiales y humanos. La transferencia de poblaciones enteras de la periferia hacia el centro explica el vigoroso proceso de urbanización de los países subdesarrollados y condiciona, en uno y otro espacio, las posibilidades de desarrollo.

La zona deprimida desempeña un papel capital en el desarrollo de un país subdesarrollado. Las críticas a la concepción dualista de esas sociedades han, con razón, puesto el acento sobre las equivocaciones que pueden decorrer del mero uso de ese vocablo. Es que la economía subdesarrollada, considerada globalmente, obtiene, gracias a su zona deprimida, gran parte de los bienes capitales que exige la expansión de las industrias de las metrópolis nacionales.

Furtado, estudiando el papel del comercio exterior en tales economías, subraya cómo el excedente de beneficios proveniente de ese sector ha permitido durante las épocas de recesión de la economía internacional, la eclosión de las industrias sustitutivas de importaciones. Además subraya en qué medida la industrialización permanece dependiente de las divisas originadas en el sector de exportación, para la compra de los bienes de capital.<sup>11</sup> Ahora bien, son justamente las zonas deprimidas las que se especializan en la producción de materias primas altamente cotizadas en los mercados exteriores.

En consecuencia son una pieza importante del sistema económico subdesarrollado y no se puede definir, como zonas marginales.

¿Cómo se vinculan con la economía nacional? ¿Cuáles son los principios de su crecimiento y de su organización interna?

Podemos definir la zona deprimida como la que se especializa en la producción de materias primas, para los mercados industriales nacionales

<sup>10</sup> "Las relaciones de dependencia que emergen con la descolonización son fundamentalmente relaciones comerciales y financieras y ellas afectaron de muy desigual manera a los diversos países que se constituyeron en el curso de la descolonización." Aníbal Quijano, *op. cit.*, p. 11. Lo mismo puede aplicarse a las diversas ciudades de un mismo país.

<sup>11</sup> *Op. cit.*

o internacionales. Se distinguiría de la zona de sostenimiento precisamente en que esta última contribuye en una proporción notable de productos intermediarios para la industria nacional. La exportación de productos brutos constituye casi toda la participación de las zonas deprimidas en los movimientos comerciales. En efecto por los bajos niveles de vida de sus poblaciones, no pueden importar y consumir un volumen importante de productos manufacturados.

Además la zona deprimida podría definirse por la actividad económica principal de su población, la tenencia de la tierra, la especialización de sus clases dominantes, los bajos niveles de instrucción, las actitudes y aspiraciones tradicionales . . . Ésos rasgos provienen de su dependencia externa total y de las características de la distribución de los ingresos generados en la exportación (fuera de la región).

El crecimiento económico de esas zonas no parece posible sino mediante un aumento de la demanda externa de los bienes que produce.

La organización del espacio interno de la zona deprimida varía según los casos; es fundamentalmente la resultante de procesos históricos de poblamiento y de acoplamiento a medios geográficos determinados. Pero la dinámica de esa organización es función de las relaciones de dependencia en que participe la zona en cuestión.

En efecto, cuando ella experimenta un renacimiento económico debido a un aumento de la demanda de los productos brutos que exporta, sus vínculos comerciales con las metrópolis exteriores a la región se estrechan y pueden propiciar su modificación sustancial para satisfacer la nueva demanda, la zona deprimida puede multiplicar las unidades de producción ya existentes, o transformar esas unidades y aumentar su productividad o utilizar ambas estrategias.

Es así como pueden brotar algunas pseudo-industrias, unidades de transformación, esencialmente comerciales, encargadas de preparar la materia prima bruta antes de su exportación hacia los centros industriales nacionales o extranjeros. En el caso en que la demanda exterior sobre la zona deprimida se mantenga en niveles altos, asistimos a la mutación de la ciudad satélite y por consiguiente de organización del espacio deprimido.

En efecto, la prosperidad de los negocios y la creación de unidades económicas pseudo-industriales hacen crecer las utilidades de los comerciantes. En periodos de abundancia, los negociantes, por un lado, transforman el aspecto de la ciudad satélite, acentúan la diferenciación de sus barrios y mejoran el equipamiento urbano (sin necesariamente democratizarlo); pero, por otro lado, lo que es mucho más importante, modifican la función urbana estrechando al mismo tiempo los vínculos de la ciudad satélite con su zona de influencia.<sup>12</sup>

Pero si durante la época del "comercio puro" la ciudad satélite de tipo comerciante, apenas negocia con su zona de influencia, sin aumentar la riqueza del comercio de exportación fuera de la región, se puede suponer que el papel comercial y administrativo se añade poco a poco una función

<sup>12</sup> Cf. la definición de E. Julliard de la "ciudad urbanizante" citada por Beaujeu-Garnier y Chabot, *op. cit.*, p. 460.

pseudo-industrial. El comerciante "mutante" tratará de integrar sus fondos a su pseudo firma industrial, o al menos inducirá en las periferias de la ciudad satélite cambios económicos capaces de asegurarle, a costos reducidos, un flujo regular de materias primas.

Se crea así un nuevo tipo de relaciones entre la ciudad y el campo. La zona de influencia se diferencia, nace la zona de sostenimiento propiamente dicha, aquélla en donde el "comerciante-industrial" hace inversiones (en dinero y esfuerzo) con el fin de obtener materias primas. Esta zona deja de participar en una mera economía de trata, para introducirse más activamente en el sistema capitalista de producción, con todos los desgarramientos que esta reconversión supone. Mientras tanto, el resto de la zona de influencia sigue con su función de zona de reserva.

Pero, si las pseudo-industrias son unidades fundamentalmente mercantiles, no dejan de exigir algunos cambios en la clase dominante. Un negociante compra y vende. Le basta con sumar, restar, multiplicar y dividir. Cuando los bienes le hacen falta, extiende su área de mercado: sus negocios crecen. Una vez que invierte una pequeña suma para la compra de capitales fijos, las cuatro operaciones, en principio, no son suficientes. Tiene que prever y proyectar con más rigor, debe establecer relaciones más complicadas con los centros industriales, los bancos, dar a su firma una organización un poco más elaborada. . . En una palabra, los intereses de algunos miembros de la clase dominante se modifican sustancialmente: se diversifican. Paralelamente, sus presiones sobre la máquina política y administrativa de la ciudad, del Estado y de la Federación crecen y toman otro rumbo.

¿En qué sentido se manifiestan esas modificaciones? Depende de cada caso. Una cosa es segura, cambios notables se concretizarán: en la ciudad, los burgueses exigirán que las escuelas locales produzcan los obreros calificados y los técnicos que, de otra manera, tendrían que solicitar desde fuera; que los servicios de energía eléctrica tengan una producción regulada; que mejores caminos les unan a los centros de distribución de sus productos. . . En esa parte de la zona de influencia que se transforma en zona de sostenimiento, las tierras inexploradas o de baja productividad —según el criterio de los comerciantes—, serán impulsadas a producir conforme a las necesidades de las pseudo-industrias, las infraestructuras de irrigación, los bancos de crédito agrícola, la asistencia técnica eventual, todo irá en ese mismo sentido.

Probablemente nacerán instituciones desconocidas en la localidad cuyo dinamismo, aunque condicionado por las particularidades del medio, son una función de impulsos que nacen fuera de las fronteras de la zona deprimida. Habrá sindicatos, organismos de seguro social, tribunales del trabajo, bancos especializados, escuelas técnicas. . . , etcétera.

Si los cambios económicos provocan una redistribución más o menos notable del ingreso regional, tendremos *ipso facto* cambios en los planes de vida de la población. El renacimiento económico, al crear nuevos puestos de trabajo, puede llegar a modificar los patrones de movilidad social y a provocar también cambios en los sistemas de valores.

Más rica, la ciudad conoce un florecimiento del comercio de importación de productos manufacturados y un alza en las cifras de negocios de los talleres artesanales de la localidad. La industria de la construcción experimenta cierta expansión, así como la industria del mueble. La ciudad participa más activamente en el consumo de los productos del sistema industrial nacional y extranjero, sea porque las clases dominantes compran más productos, sea porque nuevas clases se inician a las relaciones burguesas de producción y distribución.

Se estructura un mercado local en la zona de sostenimiento, la ciudad crece en prestigio y se nutre de modas metropolitanas; extiende el área de reclutamiento de sus habitantes. Tendremos una urbanización rápida y localizada, una réplica del "dualismo" de la estructura económica y social nacional.

Pero la pseudo-industrialización corre el riesgo de liberar fuerzas que no puede absorber ni puede soñar con controlar, ya que su dinamismo depende de las fluctuaciones de la economía nacional o internacional. ¿Qué acontecerá con los grupos humanos despertados? ¿Con las formas de vida rural modificadas? ¿Cómo reaccionarán las clases dominadas rurales y urbanas frente a esas novedades? Encima de todo, ¿qué nuevas relaciones establecerán con la clase dominante, a raíz de la aceleración eventual de los procesos de movilidad social? Las clases dominantes, más poderosas económicamente, ¿cómo discutirán de sus intereses con los poderes políticos provinciales y federales?

Las respuestas a esas preguntas permitirán deducir las posibilidades y particularidades de los desarrollos futuros. El origen de tantos cambios provocará al desaparecer el estancamiento económico de la zona deprimida, hasta que un nuevo aumento de la demanda de los productos que produce se concrete. Las vías que puede tomar el Estado, si desea sacar provecho de los crecimientos espontáneos y esporádicos de este tipo, para la planificación regional en un territorio deprimido, no pueden proyectarse sin tener respuesta a esas preguntas. Además, cualquier grupo externo que desee hacer en la región esfuerzos políticos o financieros, sin lugar a duda tendrá interés en contar con dichas informaciones.