

Los Polos de Crecimiento y el Desarrollo Económico

José Luis Alemán S.J. (1)

INTRDUCCION

El sentido común —y hasta el economista sucumbe, a veces, ante él— nos dice que una sociedad económicamente atrasada no debe dispersar sus esfuerzos por el desarrollo creciente de sus posibilidades, sino concentrarlos en áreas vitales. Esto por una razón muy simple: la suma de recursos a su disposición es tan limitada, y tan elevado el número de áreas y sectores necesitados, que el efecto de la aplicación de recursos limitados a tantos puntos es mínima en cada uno de éstos. Un mínimo, que matemáticamente hablando, habría que calificarlo de tendiente a cero. Y —recordemos las más elementales matemáticas— la sumatoria de un grupo de éstos es cero.

Parto, pues, del supuesto, generalmente aceptado como evidente (ver, por ejemplo, las conclusiones del 2do. Seminario Interamericano de Geografía Regional, en la Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, diciembre 1969, pág. 32), de que la única política económica racional es la que elige *puntos muy específicos de acción*.

Estos puntos específicos —y éste es mi segundo supuesto— deben ser de manera escogidos, que tiendan a maximizar no sólo el impacto inmediato generado directamente en ellos, sino también sus efectos —efectos inducidos— en las zonas de la economía. Este segundo postulado se fundamenta, obviamente, en un principio de elemental moral social: una sociedad organizada no debe permitir que sus escasos recursos sirvan sólo al aprovechamiento de una determinada clase social o de una zona geográfica. Se trata, pues, de un supuesto normativo.

Este Seminario para el Desarrollo de Santiago, y este punto debe estar bien claro desde el principio, sería una perversa manipulación de personas o instituciones ligadas con ella, si se orientase a la maximación de sus intereses, a costa de los otros ciudadanos o zonas o aun prescindiendo de ellos. La óptica del Seminario es, pues, bien la de examinar la posibilidad de que el desarrollo económico del Cibao, en beneficio de la nación, sea mucho más fácil de obtener por medio de una política económica regional centrada en Santiago. No es ésta en mi ánimo una fácil manera de venir elegantemente acusaciones de discriminación regional —aunque confieso que el peligro de hacerlo es real— sino la postulación de una condición que ha de ser comprobada, antes de abogar por una tal política.

(1) Conferencia dictada en el Seminario para el Desarrollo Integral del Cibao, diciembre, 1970.

La tarea, pues, que la Universidad Católica Madre y Maestra me ha señalado, es la de explorar, en un marco teórico, las condiciones para que una política de desarrollo polarizada en Santiago contribuya más eficazmente al desarrollo nacional y al desarrollo del Cibao, que una política económica sin bien precisos polos regionales.

Para poder establecer estas condiciones necesitamos analizar, ante todo, las relaciones interindustriales existentes entre la economía de los centros urbanos y la de su periferia. Este análisis nos mostrará que no todo crecimiento urbano conlleva ventajas apreciables para las zonas vecinas, sino tan sólo el que comporta insumos regionales o está, al menos, en condiciones de demandar alimentos producibles en la periferia.

Partiendo de esa base, trataremos de examinar a continuación, y de forma muy general, las ventajas que para la localización de industrias con positivo impacto en la periferia ofrecen respectivamente Santo Domingo y Santiago.

De estos dos análisis esperamos ganar los elementos de juicio indispensables para poder evaluar las ventajas nacionales de una política económica polarizada en esta ciudad y para señalar las líneas generales mínimas de su estrategia.

Nuestra disertación tendrá, pues, tres partes:

- I.— Relaciones interindustriales ciudad-periferia
- II.— Localización industrial en Santo Domingo y en Santiago
- III.— Racionalidad de una política de desarrollo regional polarizado.

I.— RELACIONES INTERINDUSTRIALES CIUDAD-PERIFERIA.

Comenzaremos estableciendo dos modelos, muy simplificados, de estas relaciones. Subyace a ambos modelos una idéntica definición de "ciudad" y de "periferia". Entendemos por "periferia" las zonas geográficas extensas con predominio prácticamente total de actividades económicas primarias: producción agropecuaria y extracción de minerales. "Ciudad" significará toda concentración regional de servicios y-o manufacturas, en ausencia de actividades económicas primarias.

Fundamentalmente partimos, pues, de la especialización de funciones económicas para definir "periferia" y "ciudad". En la primera se ejercen actividades económicas que no existen en la segunda, mientras en la segunda se dan las que faltan en la primera. Ciudad y periferia aparecen así como entidades económicamente incompletas, que se requieren mutuamente. Por eso, siempre hay entre ellas relaciones de intercambio.

Estas relaciones de intercambio varían, sin embargo, tan cualitativamente, según el tipo de las ciudades, que nos vemos obligados a establecer dos modelos distintos. El modelo primero se caracteriza por la índole comercial de ciertas ciudades; el segundo por la estructura industrial de otras.

Modelo 1: Periferia y ciudad "comercial".

La ciudad "comercial" de nuestro primer modelo está constituida exclusivamente por unidades económicas que producen servicios comerciales, incluyendo servicios complementarios como los financieros y de transporte, servicios de la a.

administración pública y servicios profesionales de diversas clases. Dentro de esta última categoría figuran, por conveniencias de simplificación, ciertas actividades industriales pequeñas, más bien de tipo artesanal, como talleres de reparación, ebanistería, etc.

Como la ciudad "comercial", al igual que la "industrial", no produce productos agrícolas, está obligada a importarlos de la periferia. Los bienes industriales que necesita, los importa, a su vez, de las ciudades "industriales". Pero además importa una cantidad apreciable de éstos para exportarlos a la periferia. La ciudad "comercial" resulta ser, en este modelo, un centro logístico de bienes industriales requeridos por la periferia y un centro de producción de servicios. Básicamente toda la actividad de servicios, con excepción de los de la administración pública, se hace posible por el valor comercial agregado obtenido de su papel de intermediaria entre los centros industriales y la periferia. Por esta razón, salvo en el caso de una notable centralización de la administración pública en ella (ejemplo clásico las capitales nacionales), la ciudad comercial está limitada en su crecimiento por la capacidad de compra de su periferia inmediata.

De la descripción de este modelo resultan visibles las relaciones económicas entre ciudad comercial y periferia: mientras ésta demanda a través de aquella bienes industriales y servicios producidos allí, la ciudad comercial demanda productos primarios de la periferia. Es frecuente, además, que la periferia ofrezca a la ciudad mano de obra excedente en ella. Las posibilidades de ocupar esta mano de obra emigrada del campo son, con todo, muy limitadas, precisamente por la dependencia de la ciudad respecto al comercio con su periferia.

De este primer modelo se dejan deducir dos consecuencias importantes para el examen de la conveniencia de desarrollar una ciudad como polo de crecimiento para la periferia:

Primera consecuencia: las relaciones económicas entre ciudad comercial y periferia están esencialmente limitadas por la capacidad de compra de la periferia. Consiguientemente, una política de desarrollo polar basada en una ciudad "comercial" ofrece, salvo en el caso que analizaremos a continuación, pocas perspectivas de éxito. Más bien habría que aumentar el poder de compra de la periferia para que la ciudad "comercial" pueda desarrollarse.

Segunda consecuencia: la dependencia que respecto a la periferia presenta una ciudad comercial sólo puede ser superada, sin pasar a la categoría de ciudad industrial, por una situación geográfica excepcionalmente favorable (punto obligado de paso para el transporte de varias regiones) o por una fuerte concentración de servicios administrativos, como sucede con las capitales de nación. En ambos casos dichas ciudades o regiones tienen en la ciudad comercial un centro importante de actividades económicas. En estos casos una política de desarrollo regional basada en ciudades comerciales (lo que en la práctica significaría construcción de vías terrestres radiales, de facilidades portuarias o de edificios para albergar varios servicios públicos) sí puede lograr el desarrollo apreciable de los centros y un efecto positivo sobre la periferia. Esta alternativa tiene, sin embargo, poca aplicación al caso peculiar de Santiago que no puede competir con Santo Domingo a base de su situación geográfica ni de su concentración de servicios públicos.

Modelo 2: La ciudad "industrial":

La ciudad "industrial" es, como la "comercial", un centro de servicios co-

merciales, administrativos y profesionales. Pero, además, y fundamentalmente, es un núcleo de actividades manufactureras de productos primarios. Tiene por lo tanto posibilidades de desarrollo económico notablemente superiores a las de las ciudades comerciales. Estas últimas dependen sustancialmente del comercio que pueden desarrollar con su periferia. La ciudad industrial, en cambio, tiene, además de esta posibilidad, la de abastecer de bienes industriales a varias o muchas ciudades comerciales, que les sirven de centro logístico para su comercio con una periferia mucho mayor. Cuando una ciudad industrial es centro abastecedor primario de muchas ciudades comerciales recibe el nombre de "polo" de la zona.

La ciudad industrial, especialmente si es polo, es un centro de demanda de productos primarios producidos por la periferia mucho más activo que la ciudad "comercial". Esta mayor actividad obedece a dos razones: 1º: la ciudad industrial no sólo demanda productos agrarios para su alimentación, sino también para su elaboración en productos alimenticios; 2º: la ciudad industrial da empleo en sus manufacturas y, por lo tanto, también ingresos, a un número mayor de personas que el que sería posible ocupar en actividades exclusivamente comerciales. Consiguientemente el volumen de su demanda de productos primarios es mayor, como lo es también, el de empleos ofrecidos.

Es importante notar que la "periferia" de la ciudad industrial, a diferencia de la de la ciudad comercial, no coincide necesariamente con la zona agrícola aledaña. Esto no se debe solamente al mayor diámetro de su periferia, sino también a que la demanda por ella de productos agrícolas puede no ser satisfecha enteramente por la zona aledaña. En efecto, cuando la producción agrícola de la zona aledaña está orientada hacia la exportación, en nuestro caso tierras dedicadas al cultivo del café o del azúcar, o muy preponderantemente hacia la producción de lo que el agricultor consume —cultivos de subsistencia— la ciudad industrial tiene que importar sus alimentos de zonas más distantes o incluso del extranjero. La "periferia" se amplía así considerablemente hasta donde los costos de transporte resultan prohibitivos. El modelo de ciudad industrial así descrito nos sugiere dos conclusiones:

Primera Conclusión: La ciudad industrial ofrece una base más segura para el éxito de una política de desarrollo por polos que la ciudad comercial.

Segunda Conclusión: Sin embargo, si las zonas geográficas relativamente cercanas a una ciudad industrial son incapaces de aumentar su oferta de productos agrícolas al aumentar la demanda de la ciudad (o, dicho en lenguaje económico, si la oferta agrícola de la comarca es inelástica), el efecto del desarrollo del polo sobre la periferia es muy pequeño. Este caso será particularmente de temer, cuando la producción agrícola de la comarca se exporta o cuando la estructura de la tenencia de la tierra revela un alto índice de minifundismo —con su secuela de cultivos de subsistencia— o de latifundismo subutilizado. La periferia se extiende entonces en el espacio hasta llegar al extranjero y está limitada por los costos de transporte de las materias primas por parte de la demanda y de los productos manufacturados por el lado de la oferta. Si la periferia de la ciudad industrial se halla en grado importante en el extranjero, resulta evidente que una política de regionalización en favor de la ciudad industrial, favorece, en esa medida, al extranjero más que a las zonas aledañas.

Vistos sumariamente los dos modelos de relaciones económicas entre la ciudad y la periferia, podemos formular una serie de tesis sobre la oportunidad de una política de crecimiento regional centrada en una ciudad.

Tesis 1: Esta política regional debe centrarse en una ciudad "industrial".

o en una ciudad "comercial". Salvo en el caso excepcional de la ciudad capital, el desarrollo por polos urbanos está positivamente contraindicado para las ciudades comerciales.

Tesis 2: Además, la periferia, entendida como zonas aledañas a la ciudad industrial, debe reunir las siguientes condiciones: su actividad agrícola no debe orientarse primordialmente ni a la exportación ni a cultivos de subsistencia. Especialmente cuando la tenencia de tierras es causante principal de una economía agraria de subsistencia, no debe la política regional concentrarse solamente en el desarrollo industrial de la ciudad-polo, sino debe ir acompañada simultáneamente por un cambio pronunciado en la tenencia de tierras, que permita al campesino producir también para el mercado y no para su sola sustentación.

Tesis 3: Cuando la ciudad industrial importa gran parte de sus insumos del extranjero, y cuando previsiblemente lo seguirá haciendo por largo tiempo, la política de polos de crecimiento opera en beneficio principal del extranjero. El polo de crecimiento debe reservarse, por lo tanto, a ciudades cuyo desarrollo industrial pueda basarse progresivamente en insumos nacionales, aunque su realización sólo sea posible en etapas sucesivas.

II.— LOCALIZACION INDUSTRIAL EN SANTO DOMINGO Y EN SANTIAGO.

Partiendo de estos resultados vamos a examinar las posibilidades de Santiago como un centro de crecimiento con posibilidades de llenar las condiciones mínimas recién postuladas. Santiago, sin embargo, tiene su rival: Santo Domingo. Aunque Santo Domingo no haya alcanzado aún la categoría de un centro industrial realmente importante, es evidente la existencia de una dinámica que la mueve en esa dirección.

Antes de establecer una comparación entre las ventajas de Santiago y Santo Domingo como centros de localización industrial voy a formular una hipótesis. Una simple hipótesis, que me parece plausible para definir la índole industrial actual de la ciudad primada. La hipótesis suena así: la actual industria de Santo Domingo parece requerir en gran proporción insumos extranjeros y estar orientada a la producción inmediata de bienes de consumo masivo frecuente. Desde el punto de vista de las conclusiones a las que llegamos anteriormente, una tal industria beneficiaría a la periferia nacional. Para que Santo Domingo calificase como "polo de crecimiento" en el sentido señalado tendría que profundizar notablemente sus relaciones interindustriales con las otras regiones del país. El punto fundamental que interesa dilucidar es, saber si, en este caso hipotético, Santo Domingo puede realmente seguir aumentando su participación en el volumen de nuestra producción industrial, o si Santiago ofrece mayores ventajas para esa etapa del proceso industrial.

El problema se reduce así al clásico examen económico de la localización industrial, o sea, a la determinación de la localización óptima de industrias. Sólo en nuestro caso se trata de localizar óptimamente industrias que demanden insumos nacionales.

Ambas ciudades: Santo Domingo, cabeza de una región con más de millón y medio de habitantes y Santiago, centro geográfico y de transporte de una región con una población levemente superior (Suárez Marill M.: Censo de población 1970).

Estudios Sociales, 1970, p. 126) ofrecen ventajas desde el punto de vista de la capacidad de demanda, que, por bastante tiempo, no podrán ser superadas por otras ciudades de la República. El examen de los posibles polos de crecimiento puede, pues, reducirse a estas dos localidades.

La más elemental sinceridad obliga a reconocer desde un principio que Santo Domingo ofrece a priori ventajas muy fuertes para la localización industrial: —demanda monetaria muy superior a la de Santiago debido al gran peso de la administración pública y del comercio exterior en la estructura del empleo capitalino y a la imperfecta tenencia de tierras del Cibao;

—existencia de facilidades portuarias para la siempre necesaria importación de por lo menos algunos insumos industriales;

—mejores instalaciones financieras, comerciales y administrativas;

—paso obligado de comunicación terrestre para alcanzar otras regiones del país, etc.

Estas economías externas y de escala posible en la producción obligan a señalar para Santo Domingo ventajas definitivas para la instalación de toda industria dedicada a producir bienes de consumo masivo con altos ingredientes de insumos extranjeros.

Si, en cambio, la industrialización postulada, como sucede en nuestro caso, requiere insumos nacionales, los costos de transporte pueden alterar sustancialmente este resultado, cuando la producción de estos insumos se encuentran en el Cibao. En efecto, los fletes de transporte para la materia prima son superiores a los del producto terminado tanto en razón de su mayor volumen como en proporción al valor del producto transportado. Esto significa, que, debido al ahorro en transporte, puede ser más beneficiosa la localización industrial en Santiago que en Santo Domingo. Y si este proceso de industrialización a base de insumos locales favorece

Santiago, su poder adquisitivo aumentará en el tiempo disminuyendo la ventaja que ofrece Santo Domingo para la localización de industrias orientadas al consumo masivo. Por lo tanto, podemos avanzar, tentativamente nada más (sería necesario emprender un estudio detallado de los costos de la producción industrial puesta en el mercado principal, Santo Domingo, y en las regiones suroeste y sureste de la nación para llegar a conclusiones más fundadas), la hipótesis de que a medida que el proceso industrial descansa más y más en los insumos nacionales, las ventajas de localización de Santo Domingo respecto a Santiago irán disminuyendo. Esta hipótesis parece valer, sobre todo, para industrias que necesiten gran proporción de insumos agrícolas y minerales, si estos están localizados en el macizo central.

Otra posibilidad interesante para una localización ventajosa en Santiago la ofrecen las industrias de bienes de inversión o de consumo sofisticado, como radios, televisores, que no son objetos de consumo masivo diario, y que por tener un alto valor por unidad suponen una proporción de costo de transporte pequeña. Aunque estas industrias tengan que importar, por razones técnicas y por falta de explotación de recursos minerales nativos, bastantes insumos, lo que siempre favorece a un puetto, el valor agregado de la producción nacional puede ser tan alto, que las desventajas en los costos de transporte logren ser equilibradas por niveles de salarios más bajos que los de la capital.

En resumen, podemos avanzar las siguientes conclusiones hipotéticas:

Primera: Todo proceso de industrialización con poco valor nacional agrega-

o y alto porcentaje de insumos importados favorece la localización de nuevas industrias en Santo Domingo, centro máximo de demanda, de facilidades comerciales y administrativas y punto nodal clave para las comunicaciones terrestres y marítimas de la República.

Segunda: En cambio, un proceso de industrialización a base de insumos nacionales tiende a favorecer, por razones de transporte, la localización de esas industrias en las proximidades del área productora de los mismos. Para industrias con insumos nacionales agrícolas y minerales la localización en Santiago puede resultar más favorable.

Tercera: Las industrias de bienes de inversión o de bienes de consumo con alto valor agregado nacional y precio elevado por unidad de producto pueden compensar las desventajas de transporte por una localización fuera de Santo Domingo base de ventajas en el nivel de salarios.

III.— LA RACIONALIDAD DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO.

Los análisis de las relaciones interindustriales ciudad-periferia y de la localización industrial nos han indicado las condiciones necesarias para que una política económica de desarrollo de Santiago pueda tener éxito. Tenemos que preguntarnos, en embargo, si esta política, cargada inevitablemente de riesgos imprevisibles, es beneficiosa para la nación.

El punto de apoyo para saltar este último obstáculo me parece ser el siguiente: vivimos, sin duda alguna, en una economía dual: algunos pocos centros unidos entre sí y con la periferia rural por débiles relaciones de intercambio y una vasta zona rural dedicada a una economía de subsistencia y sin esperanza.

Ante esta situación parece imperativo aumentar las relaciones de intercambio entre las ciudades y la periferia rural. Este aumento es imposible, sin la propulsión de una política industrial que obligue en proporción creciente y en plazos sucesivos bien limitados a usar insumos nacionales y sin una sustancial reforma de la tenencia de tierras, que permita al campesino aumentar su poder adquisitivo de bienes industriales y de servicios.

A la luz de los análisis anteriormente realizados creo que tenemos una buena base para proponer a sería discusión una política económica basada en la creación de un polo de desarrollo en Santiago. En efecto, las posibilidades de hacer de Santiago tal polo de desarrollo dependen, probablemente, más que nada de la creación de una industria nacional que use insumos del país y no sea poco más que una colección de plantas ensambladoras. Los verdaderos beneficios de la industrialización, dada como tiene que ser la nuestra, dada la exigüedad del mercado interno, no derivarán jamás de la apertura de varias docenas de fábricas que emplean una proporción enorme de insumos extranjeros, sino de que esas fábricas sean, a su vez, ensambladoras de materias primas nacionales y sirvan así de estímulo a nuevas inversiones inducidas por ellas. Sin una profundización de las relaciones interindustriales nacionales, los grandes efectos de las inversiones industriales —multiplicador de ingreso y acelerador de inversiones inducidas— operan fundamentalmente en favor de economías extranjeras desarrolladas.

Dada la inclinación humana a no complicarse la vida sin necesidad, y no

hay duda que una industria a base de insumos nacionales debe complicar la vida de los industriales del sector público y privado, sería probablemente mucho esperar creer que este proceso puede ocurrir espontáneamente. Sin una legislación que señale plazos fijos para la sustitución creciente en proporciones conocidas para cada tipo de industria de insumos importados por insumos nacionales, la industria nacional probablemente seguirá los relativamente seguros y fáciles pasos de importar insumos del extranjero.

Medidas de este estilo, que cuestan pocos recursos, y ciertas ventajas fiscales limitadas en el tiempo para nuevas industrias que se instalen en Santiago, a condición de que usen proporciones crecientes de insumos regionales, deberían constituir el núcleo mínimo de una política regional polarizada en Santiago.

Esta política, sin embargo, no puede limitarse a la ciudad de Santiago. La limitación de su amplia periferia rural —el valle del Cibao— para demandar productos industriales y hasta para poder ofrecer insumos agrícolas a la industria requiere una política agraria concomitante de reforma de la tenencia de tierras, que impida, por una parte, la ulterior proliferación del minifundio —por ejemplo, no concediendo valor legal a la propiedad que resulte de la fragmentación de fincas, si de ellas resultan parcelas inferiores a una extensión mínima a fijar por la ley— y, por otra, la existencia de latifundios, imposibles de poder ser explotados óptimamente por falta de capital. Sin esta medida la polarización de industrias en Santiago chocaría con fronteras demasiado estrechas.

Conclusión:

En ningún momento de esta exposición me he referido a la verdadera dificultad de todo plan ambicioso en la esfera de la política económica: la existencia de un grupo de personas organizado, empeñado en realizarlo por arduo y arriesgado que parezca. Me parece importante recordarlo, aunque no haya sido ésta mi misión. Mi tarea consistía más bien en suministrar las posibilidades y las condiciones de una política económica regional centrada en Santiago, que fuese beneficiosa a la región y a la nación. Soy consciente de no haber logrado atar todos los cabos y tengo que contar, por lo tanto, con la gran probabilidad de ser corregido en algunas de mis conclusiones. Ese sería mi mayor deseo. Porque a la sombra del error no crece nada útil para la humanidad.