

# EL DESARROLLO Y LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA \*

*Armando Di Filippo*  
(Investigador de la Unidad Central de PISPAL)

## DEVELOPMENT AND THE SPATIAL DISTRIBUTION OF POPULATION IN LATIN AMERICA

### SUMMARY

Taking a historical-structuralism viewpoint, an attempt is made to define the basic mechanisms by means of which Latin American development has determined the population's spatial distribution.

First, the historical formation of Latin American societies is analysed schematically within the international division of labor framework, putting forward the hypothesis that, both in the colonial phase and the later "center-periphery" structurization of international relations, the structuring of export activities and their influence on rural property and labor systems essentially determined the juridical, technical and economic possibilities of human settlement. The concentrated urban growth which accompanied these processes is another result of this historical form of development.

Second, an attempt has been made to outline briefly the significance and causes of present population redistribution movements in Latin America. To this end certain significant trends are described initially and then the more conventional explanations given on this subject are placed in opposition to other causal propositions, based fundamentally on the phenomenon of structural heterogeneity and the suggested "center-periphery" relationship at the international level.

---

\* Este trabajo, ligeramente condensado, constituye la primera parte de "Desarrollo y Políticas Redistributivas de Población" del que existe versión mimeografiada por la Unidad Central de PISPAL.

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Este ensayo pretende abordar, para el caso de América Latina, el estudio de las consecuencias que en materia de distribución espacial de la población surgen de las modalidades propias del desarrollo latinoamericano. Con tal objeto, se adopta una perspectiva histórico-estructural planteada a un alto nivel de generalidad.

Antes de entrar en materia, conviene encuadrar el tema recordando ciertas asociaciones básicas que, históricamente han tendido a establecerse entre los procesos de desarrollo y de distribución espacial de la población.

La distribución de la población en el espacio expresa la distribución del espacio entre la población, no necesariamente en el sentido de una titularidad jurídica, sino en el de una apropiación y uso efectivos.

Antes de poder ser distribuidos, los espacios propiamente humanos deben ser creados, produciendo adecuados medios de desplazamiento y localización, donde discurren acciones sociales específicas y donde, consecuentemente, se ubican los restantes medios materiales que las posibilitan.

Como resultados del trabajo humano, todos estos medios materiales de acción social están sujetos a las leyes económicas que, en cada orden social, regulan la producción y distribución de factores productivos, bienes y servicios.

La "tierra" en su doble función de medio potencial de producción y ámbito natural de la acción humana, ha constituido desde una perspectiva histórica el punto inicial que vinculó los procesos de desarrollo económico y de distribución espacial de la población.

En las culturas nómadas primitivas, los frutos de la tierra no eran producidos sino meramente apropiados, lo que suponía una máxima supeditación de los asentamientos humanos a los determinantes geográficos. En un estadio más avanzado del desarrollo social la domesticación de animales y el perfeccionamiento de la agricultura favoreció gradualmente la constitución de asentamientos humanos más estables.

A partir de cierto grado de progreso técnico, la agricultura produjo excedentes alimenticios suficientes como para crear la posibilidad objetiva de una mayor división del trabajo. Este proceso alcanzó verdadera significación en el interior de sociedades de clases donde el excedente social era objeto de apropiación coactiva y utilización restringida. Tanto los apropiadores del excedente social como parte de la fuerza laboral disociada de las actividades agrarias, encontraron la posibilidad técnica de concentrarse en aglomeraciones de cierta magnitud que fueron la sede del poder y el ámbito donde se desarrollaban actividades económicas, políticas, religiosas, artísticas y científicas.

Por milenios la ciudad fue una “isla” fortificada inmersa en un agresivo “mar” rural. Paralelamente, las áreas rurales siguieron presenciando las formas ancestralmente coactivas de relacionamiento laboral que “fijaban” espacialmente la población rural o la inducían a relocalizaciones no elegidas.

El auge del capital comercial en Europa modificaría este cuadro abriendo paso al régimen capitalista de producción y a la revolución industrial inglesa cuya eclosión constituye el desenlace de un largo y complejo proceso.

Como antecedentes de estas trascendentales mutaciones, los regresivos regímenes rurales habían comenzado a transformarse, favoreciendo la constitución de los estados nación y la formación de los mercados nacionales de bienes y factores productivos.

La demanda creciente así generada, junto con la originada en las colonias ultramarinas, presionó sobre las artesanías rurales y urbanas en una coyuntura histórica caracterizada por un creciente conocimiento científico de los procesos físicos y mecánicos y terminó produciendo un desarrollo sin precedentes en la capacidad productiva del trabajo humano.

A medida que este proceso fue revirtiendo sobre la tecnología agraria, la transferencia de población rural hacia áreas urbanas se hizo aun más sostenida y masiva. De este modo, el proceso de urbanización se ha ido convirtiendo en la más conspicua expresión socio-espacial del desarrollo.

En las metrópolis de las sociedades industriales es, precisamente, donde se aprecian en su conjunto, y plenamente, los rasgos esenciales que caracterizan el proceso de desarrollo: la especialización creciente de funciones e instituciones sociales; la complejización en las formas y grados de la división técnica y social del trabajo; la diversificación productiva; la transformación en la estructura de clases y la diferenciación creciente de estratos sociales; la burocratización (en el sentido weberiano) de las formas de la dominación social; y la búsqueda y adopción de criterios racionales de decisión como consecuencia de un predominio creciente de la “acción electiva” sobre la “acción prescriptiva”.

El estudio de este fenómeno trascendente no se agota en las grandes áreas metropolitanas. A un nivel global, incluye todos los asentamientos humanos con diferentes localizaciones específicas, densidad, aglomeración y volumen, que vistos en su conjunto configuran un sistema dinámico de distribución espacial de la población, con diferentes modalidades y grados de interacción.

Ahora bien, resulta un hecho establecido que el proceso de desarrollo precedentemente caracterizado está asumiendo variados estilos y modalidades para las diferentes comunidades políticas que se incorporan a él. Esta constatación desestima implícitamente la noción de comunidades “insuficientemente” desarrolladas, que supone una

concepción “unilineal” del desarrollo, en la que los países pueden “alinearse” de acuerdo con los “grados” de desarrollo que registran.

El hecho histórico concreto es que el desarrollo de las fuerzas productivas bajo formas capitalistas iniciado en Inglaterra, y difundido posteriormente bajo diferentes estilos a buena parte de occidente y otras áreas del mundo, se consolidó y adquirió recurrencia gracias a la división del trabajo, que enlazó diferentes regiones a través de un sistema de tráfico de mercancías y recursos humanos y materiales, que terminó por englobar gran parte del planeta.

Resulta bien conocido el esquema de división internacional del trabajo, según el cual los países denominados periféricos se especializaron en la producción agropecuaria, minera o extractiva, demandada por las naciones denominadas centrales que, a su vez, les ofertaron su producción industrial crecientemente diversificada. <sup>1/</sup>

A los fines de la determinación de los diferentes estilos o modalidades de desarrollo, la mencionada interdependencia de las estructuras productivas entre centros y periferias, a nivel internacional, juega un papel determinante sobre las formas y grados que asumió la absorción del progreso técnico por parte de estos países periféricos. Puesto que la asimilación y generación recurrente del cambio tecnológico constituyen la “esencia” del fenómeno del desarrollo, y las transformaciones en los regímenes de propiedad y trabajo sus precedentes históricos básicos, debe resultar claro que la evolución de dichos factores constituye la clave para aprehender los estilos diferenciados de desarrollo que se gestaron en estos países durante la fase formativa de sus economías.

Paralelamente, las transformaciones en los regímenes de propiedad y trabajo y las modalidades de absorción del progreso técnico que acompañaron la formación de los complejos exportadores, influyeron de manera directa y rotunda sobre la distribución espacial de la población y las características de la urbanización en dichas áreas.

En el capítulo siguiente presentaremos un bosquejo, quizás excesivamente esquemático, de las modalidades históricas que asumió el fenómeno aquí estudiado para el caso particular de América Latina.

## II. EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE SU POBLACION

El más somero análisis de las condiciones histórico-estructurales del desarrollo latinoamericano, durante la fase colonial, evidencia que la localización de ciertas actividades productivas y la naturaleza de los regímenes de propiedad y trabajo que las acompañaron fueron

---

<sup>1/</sup> CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, año 1949. Naciones Unidas, E/CN.12/164. Rev. 1. Departamento de Asuntos Económicos, Nueva York, 1951.

determinantes esenciales, tanto de las posibilidades jurídicas y económicas de localización por parte de los distintos grupos sociales, como de la voluntad personal de localizarse.

La estrategia global de las metrópolis imperiales radicó en la apropiación sistemática y organizada de los recursos económicamente valiosos en Europa, especialmente los metales preciosos, de gran significación durante esta fase que corresponde al máximo florecimiento del capital comercial. Las culturas indígenas de mayor volumen demográfico y de mayor evolución, ubicadas en los territorios que hoy corresponden a la meseta central de México, Centroamérica y el área andina de Sudamérica, conocían las técnicas de explotación de los metales preciosos, utilizándolos con fines domésticos y ornamentales.<sup>2/</sup>

La localización de los conquistadores ibéricos se explica fundamentalmente por la ubicación de las riquezas exportables y, particularmente, por la de los yacimientos minerales y de la población autóctona que debía trabajarlos. En ciertos casos, incluso, se llegó a aprovechar la existencia de ciudades precolombinas. La localización predominantemente urbana de los conquistadores españoles está ligada a las funciones de estas ciudades como centros políticos, administrativos y militares. La gran mayoría de las capitales estatales y provinciales de América Latina se fundó en el siglo XVI, constituyendo actos deliberados de poblamiento por parte del poder conquistador.<sup>3/</sup>

Desde luego, las relocalizaciones de las culturas indígenas pre-existentes, fueron la expresión espacial de su sojuzgamiento social, fundado en instituciones que, como la encomienda, la mita y los repartimientos, permitieron proveer la fuerza laboral requerida para la explotación de las riquezas exportables y el sustento, en materia alimenticia, de los grupos hegemónicos.

Se desorganizó, así, la base económica de las grandes culturas indígenas, lo que redundó, junto con el propio rigor de los regímenes laborales, en fuertes disminuciones de su población. Estas pérdidas, sin embargo, fueron superadas con creces en los siglos posteriores, configurando contemporáneamente zonas con claro predominio de población autóctona. En las áreas tropicales de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, la ausencia de metales preciosos inmediatamente localizables favoreció la explotación sistemática de productos agrícolas de clima tropical (azúcar, tabaco, etc.). En este caso, las culturas indígenas preexistentes presentaban un grado menor de evolución y volumen demográfico; por ambas razones resultaban difícilmente adaptables a una explotación sistemática de su capacidad

---

<sup>2/</sup> Véase Gibson, Ch., *Los aztecas bajo el dominio español*, México, Siglo XXI Editores S.A., 1967.

<sup>3/</sup> Véase Hardoy, Jorge Enrique y Schaedel, Richard, *El proceso de urbanización en América desde sus orígenes hasta nuestros días*, Instituto Torcuato Di Tella, Serie celeste, Planeamiento Regional y Urbano, 1969.

laboral. Esto dio lugar a la internación masiva de esclavos como “política inmigratoria” coherente con los fines precedentemente enunciados de la estrategia colonial.

Paralelamente a la entrada de estos inmigrantes, carentes de toda posibilidad jurídica o económica para autodeterminarse, proseguía, como es natural, la inmigración europea, que tuvo como incentivo las oportunidades económicas. En el caso del imperio portugués, carente de culturas autóctonas evolucionadas, la importancia de las ciudades como centros de *poder* fue relativamente menor. <sup>4/</sup> Además, la naturaleza de las actividades productivas de mayor importancia estratégica (la caña de azúcar y la ganadería extensiva) no favorecieron la concentración urbana. <sup>5/</sup> En otros casos, la búsqueda de oportunidades lucrativas cedía paso al influjo cultural y organizador, especialmente a través de ciertas órdenes religiosas. Así, por ejemplo, culturas de desarrollo intermedio como las guaraníes en los territorios actuales del Paraguay y el nordeste argentino, fueron organizadas económica y culturalmente por las misiones jesuitas.

Las relocalizaciones de mano de obra esclava y servil fueron importantes a lo largo del período colonial. En el imperio portugués los señores de ingenio se desplazaban a través del territorio nordestino con su dotación de esclavos, a la búsqueda de áreas fértiles para la agricultura.

En el imperio español, la ciudad de Potosí se convirtió en el centro de un intenso tráfico que unía la zona central de Chile, el noroeste argentino y la región productora de mercurio en el actual Perú. Esta ciudad fue un foco de “atracción” de las migraciones coactivas de fuerza laboral indígena, que fue relocalizada en grandes contingentes para el laboreo de las minas de plata. <sup>6/</sup>

Finalmente estaban los grandes espacios vacíos (o escasamente poblados por sociedades indígenas de bajo desarrollo cultural) cuyas riquezas potenciales no ofrecían incentivos inmediatos para la explotación económica colonial. En esta situación se encontraban, principalmente, las regiones ubicadas sobre el litoral atlántico de Sudamérica, correspondientes a los actuales territorios de Uruguay y Argentina. <sup>7/</sup> En el caso de Chile, el avance hacia los fértiles valles del sur fue obstaculizado durante largo tiempo por la resistencia de los araucanos, con incipiente desarrollo cultural y gran espíritu bélico.

---

<sup>4/</sup> Véase Herrera, Ligia, “La ubicación de las ciudades en el espacio geográfico de América Latina”, en *Notas de Población*, Año II Vol. 4, CELADE, abril de 1974.

<sup>5/</sup> Véase Furtado, Celso, *Formación Económica del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.

<sup>6/</sup> Véase Bagú, Sergio, *Economía de la Sociedad Colonial*, Editorial Ateneo, Buenos Aires, 1949.

<sup>7/</sup> Véase Giberti, H., *El desarrollo agrario argentino*, Eudeba, Buenos Aires, 1964.

En resumen, estos ejemplos, fragmentarios pero significativos, evidencian, a partir de la localización de las actividades productivas de estratégico interés colonial, la existencia de un drástico corte social con "inmigraciones" masivas de fuerza laboral esclava en las áreas tropicales y "recolocaciones" coactivas de los contingentes autóctonos. Paralelamente se verifica la inmigración, bajo condiciones de mayor capacidad jurídica, especialmente de españoles y portugueses, reacios a asumir el papel de productores directos en la agricultura y la industria. Especialmente dentro del imperio español, la población europea prefirió localizaciones urbanas, cumpliendo funciones políticas, administrativas, comerciales y militares.

A lo largo del siglo XIX, paralelamente con la independencia política de las naciones latinoamericanas, se produce la decadencia de los imperios coloniales y el surgimiento de Inglaterra como potencia hegemónica en el nuevo sistema centro-periferia de relaciones económicas internacionales que acompañó la consolidación del régimen capitalista de producción. <sup>8/</sup>

Estos factores, unidos al agotamiento progresivo de los principales centros mineros (caso del Potosí, por ejemplo) transformaron la importancia relativa de las diferentes riquezas exportables y consecuentemente, la de los territorios en que éstas se asentaban, dando lugar a nuevas e importantes redistribuciones espaciales de la población.

Mientras en la sierra andina de Sudamérica se produce un languidecimiento de su "tiempo histórico", en las regiones semivacías del litoral atlántico llega la hora de las grandes transformaciones, de las que el ejemplo más relevante corresponde a la Argentina. Durante la fase colonial, en las áreas semivacías del litoral pampeano, el régimen de propiedad territorial presentaba una importancia secundaria ante la movilidad del ganado en estado salvaje allí localizado. La apropiación de esa riqueza se concretaba mediante verdaderas expediciones de caza. Dadas las características de esta "actividad productiva" fundamental, la fuerza laboral presentaba gran autonomía y capacidad de desplazamiento, sujeta a regímenes laborales laxos e inestables.

Este panorama colonial comenzó a sufrir drásticas modificaciones desde comienzos del siglo XIX. Las campañas militares de conquista territorial diezmaron la escasa población indígena de la pampa, y generaron mecanismos de apropiación centralizada de la tierra, que se afianzan con la introducción del alambrado. Durante la primera mitad del siglo XIX la escasez de fuerza laboral da lugar al resurgimiento de métodos semioactivos para el reclutamiento, pero a partir de la segunda mitad de dicho lapso, se inicia una masiva inmigración europea,

---

<sup>8/</sup> Véase Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores S.A., México, 1970. También, Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Instituto de Estudios Internacionales, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.

en condiciones de plena libertad jurídica, fuertemente estimulada por la expansión exportadora de la riqueza pecuaria. Sin embargo, la previa apropiación de los espacios determina precarias y transitorias oportunidades de localización, especialmente en las praderas destinadas a la cría de ganado. La fundación de colonias agrícolas alcanza cierta importancia en Santa Fe y Entre Ríos, pero la gran masa inmigratoria europea evidencia rápidamente su orientación urbana. Surgen, así, algunas ciudades importantes volcadas hacia la costa atlántica, mientras en el *hinterland* predominan los grandes espacios vacíos surcados por el abanico ferroviario que confluye hacia Buenos Aires. Esta ciudad se transforma en una metrópoli de rasgos europeos que aun hoy, convertida en el centro de una vasta área metropolitana, continúa absorbiendo alrededor de un tercio de la población del país. De este modo, la expansión ganadera de la provincia de Buenos Aires constituye el primer gran polo de desarrollo sobre el atlántico sur. <sup>9/</sup>

La expansión exportadora en el Uruguay, con rasgos similares al proceso argentino, da lugar al surgimiento de Montevideo, que hoy forma parte de la gran área de aglomeración en la zona del Plata.

La otra área metropolitana de gran importancia en la costa atlántica de Sudamérica, también originada parcialmente en la masiva inmigración europea, se produce en torno a la expansión cafetalera en el Estado de Sao Paulo. También en este caso se generó un deliberado estímulo a la internación de fuerza laboral europea, que encontró territorios rurales, previamente apropiados en gran escala, y se sujetó a regímenes laborales de corte capitalista en las fincas cafetaleras. También en este caso las localizaciones rurales eran forzosamente transitorias y la búsqueda de mejores oportunidades en áreas urbanas estimuló el veloz crecimiento de Sao Paulo y, en medida menor, de Río de Janeiro, en donde igualmente se gestó un incipiente y temprano desarrollo industrial.

Los procesos someramente descritos, fundados ambos en masivas inmigraciones europeas, configuran las dos principales áreas de aglomeración contemporánea sobre el litoral atlántico de Sud América. Durante el mismo período, otros flujos migratorios desde Europa, aunque de magnitud menor, alimentaron el crecimiento de Santiago en la zona central de Chile y contribuyeron a la ocupación por parte de colonos alemanes, de los fértiles valles del sur. Sin embargo, en el caso de Chile las relocalizaciones humanas también se vieron influidas por conflictos bélicos contra los araucanos y, muy especialmente, por la Guerra del Pacífico y la conquista de la riqueza salitrera, que explica el surgimiento de ciudades como Antofagasta e Iquique, alimentadas por

---

<sup>9/</sup> Véase Ferrer, Aldo, *La economía argentina; las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963. También, Rofman, Alejandro y Romero, Luis Alberto, *Sistema socio-económico y estructura regional en la Argentina*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.



migraciones interiores desde la zona central. <sup>10/</sup> Desde luego, este esquemático boceto sólo pretende señalar ciertas tendencias predominantes, de significativa importancia para explicar la distribución espacial contemporánea de la población en Latinoamérica, con el objeto de ilustrar someramente la vigencia de aquellos factores cuyo carácter explicativo se ha enfatizado aquí.

Pretende reivindicarse de este modo el poder explicativo que parece surgir del análisis de la localización de las actividades productivas estratégicas y de los regímenes de *propiedad y trabajo* que acompañaron estos procesos. Cabe agregar algunas observaciones adicionales en torno a la trascendencia social del crecimiento urbano durante esta fase.

En particular aquellos países o regiones que lograron organizar sus estructuras rurales a base de regímenes laborales de corte capitalista con fuerza de trabajo libre, originaria de Europa, posibilitaron una movilidad social (y, consecuentemente, espacial) que se proyectó en el surgimiento de las ciudades grandes de la costa atlántica de Sudamérica.

Por oposición, aquellos países de temprano poblamiento (pre o post colombino), sobre cuyas instituciones básicas aún gravitaba fuertemente la herencia colonial, no experimentaron mutaciones lo suficientemente importantes en sus regímenes laborales y de propiedad como para “liberar” masivamente fuerza de trabajo hacia áreas urbanas. <sup>11/</sup> De este modo, durante el período comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera guerra mundial, el crecimiento de las ciudades principales fue más lento y alcanzó volúmenes demográficos absolutos menores. A pesar de su exigüidad numérica, las migraciones europeas explican parte de ese crecimiento.

Desde luego, no es fácil, ni oportuno, encontrar una explicación para el crecimiento diferente de los distintos centros urbanos en América Latina. Si analizamos las ocho ciudades que a fines del siglo pasado superaban los 100 000 habitantes, observamos que cuatro de ellas <sup>12/</sup>

---

<sup>10/</sup> Véase Pinto, Aníbal, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1962. También, Hurtado, Carlos, *Concentración de población y desarrollo económico*, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1966.

<sup>11/</sup> El único país de este segundo grupo que, durante la fase que comentamos, logró generar una ciudad importante con migraciones predominantemente interiores fue México. La explicación de este hecho debe buscarse en la intensa concentración de la propiedad territorial durante el régimen del Porfiriato y la posterior rebelión popular que dio lugar a la Revolución Mexicana. Estas convulsiones sociales implicaron la relocalización en áreas urbanas tanto de propietarios agrícolas como de campesinos, que buscaban seguridad para sus bienes y sus vidas y que lograron movilizarse gracias a las transformaciones en los regímenes laborales. En torno a este punto específico, cabe consultar: *Dinámica de la población de Méjico*. El Colegio de México, 1970, pp. 123 y siguientes.

<sup>12/</sup> Buenos Aires, 561 160 habitantes en 1890; Río de Janeiro, 515 559 habitantes en 1888; Montevideo, 215 000 habitantes en 1890 y La Habana, 200 000 habitantes en 1887.

eran ciudades puertos, con localizaciones estratégicas en términos de tráfico internacional. Otras dos eran ex-capitales virreinales del imperio español <sup>13/</sup> y las otras dos <sup>14/</sup> eran ciudades interiores, cuya localización y volumen demográfico no admiten explicaciones obvias. <sup>15/</sup>

Independientemente de la importancia explicativa de estos diversos factores, la herencia colonial también se ha manifestado a través de la fragmentación de las sociedades latinoamericanas en una multiplicidad de comunidades políticas que durante la época de la Independencia se fueron desgajando del imperio español. Sin entrar en absoluto a considerar las causas de este fenómeno, parece oportuno contrastarlo con la unificación de los distintos territorios del imperio portugués en un solo estado nación. De este modo, la exigüidad territorial y el escaso volumen de la población de muchas repúblicas hispanoamericanas conspiraron contra la formación de importantes concentraciones de población y, consecuentemente, desalentaron las posibilidades de un desarrollo industrial más temprano, al restringir, mediante barreras políticas, la circulación espacial de recursos humanos y materiales.

Más allá de estas hipótesis preliminares sobre un tema que exige estudios sistemáticos, parece claro que la industrialización temprana en América Latina tuvo lugar en aquellos países que, a comienzos de este siglo, habían logrado al menos una ciudad de volumen demográfico y distribución de ingresos capaces de crear un mercado interno que impulsara el proceso de industrialización. Tal fue el caso de Buenos Aires (1 500 000 habitantes en 1914), Santiago (332 000 habitantes en 1907), Sao Paulo (580 000 habitantes en 1920), Ciudad de México (662 000 habitantes en 1921), que son precisamente aquellas ciudades en las que se concentró de manera especial el proceso de industrialización iniciado a principios de este siglo. En general, la importancia del proceso de industrialización guardó relación con la magnitud del mercado interno generado. <sup>16/</sup>

El desarrollo industrial en estos centros urbanos se produjo a pesar de la ausencia de cualquier tipo de proteccionismo eficaz y generalizado. Desde este punto de vista, la crisis de los años treinta, con su secuela de proteccionismo no deliberado, no fue más que un precipitante de una capacidad industrial que ya latía potencialmente en dichos centros urbanos.

---

<sup>13/</sup> Lima, 103 956 habitantes en 1876 y Ciudad de México, 329 535 habitantes en 1889.

<sup>14/</sup> Santiago, 189 332 habitantes en 1885 y Bogotá 110 000 habitantes en 1886.

<sup>15/</sup> Los datos corresponden al trabajo de Adna Ferrin Weber, *The growth of cities in the nineteenth century*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, pp. 132 y siguientes.

<sup>16/</sup> En torno a este tema, cabe consultar Di Filippo, Armando, *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*. Mimeografiado, ECLA/IDE/DRAFT/62/Rev. 1, Naciones Unidas.

El hecho concreto es que los países del segundo grupo, (con escaso desarrollo urbano) no lograron hacer “despegar” sus procesos de industrialización y, una vez superadas las restricciones de la crisis, volvieron a sus economías primarias exportadoras. <sup>17/</sup>

Consecuentemente, cabría plantear la hipótesis de que el verdadero “motor” de la industrialización ha sido, al menos para el caso de América Latina, el crecimiento temprano de algunas ciudades relativamente grandes en que este proceso se localizó y *no* a la inversa.

A la luz de estos antecedentes fragmentarios, la industrialización *no* fue una condición previa para el crecimiento urbano. Sin embargo, dados ciertos niveles mínimos de ingreso, el crecimiento urbano *sí* fue una condición para la industrialización cuando generó una dimensión suficiente de mercado. De este modo las pautas de redistribución espacial de la población verificadas a comienzos de este siglo gravitaron posteriormente sobre las modalidades y estilos del desarrollo contemporáneo de estos países. Las modalidades y alcances de esta influencia deberán ser objeto de estudios específicos capaces de corroborar o refutar estas hipotéticas impresiones.

### III. LA SITUACION LATINOAMERICANA CONTEMPORANEA: OPORTUNIDADES ECONOMICAS Y HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

#### *Redistribución de la población: Tendencias predominantes*

En el presente capítulo se plantea un boceto del significado y causas de los actuales movimientos redistributivos de población en América Latina. Con tal objeto, se describen ciertas tendencias significativas, para contrastar posteriormente las explicaciones más convencionales vertidas en esta materia, con otras proposiciones causales, fundadas básicamente en el fenómeno de la heterogeneidad estructural y de la relación “centro-periferia” planteada a nivel intranacional. Dentro de este enmarcamiento básico, se intenta profundizar en los mecanismos específicos que impulsan estas redistribuciones de las poblaciones al interior de cada país, agregando algunas observaciones adicionales referidas a las migraciones internacionales.

De acuerdo con los rasgos predominantes que asume el fenómeno, en las últimas décadas ha comenzado a perfilarse, cada vez con mayor

---

<sup>17/</sup> En distintos momentos de este siglo, anteriores a 1930, la población de algunas capitales latinoamericanas era la siguiente: La Paz (1900) 52 697 habitantes; San José de Costa Rica (1927) 75 152 habitantes; San Salvador (1930) 89 385; Managua (1920) 27 839; Panamá (1930) 74 409; Santo Domingo (1920) 30 943 habitantes.

vigor, una etapa con características diferentes en los movimientos redistributivos de la población en América Latina. <sup>18/</sup>

Se ha generalizado, a nivel regional, una tendencia predominante a la aglomeración en centros urbanos, metrópolis y áreas metropolitanas.

El cuadro 1, es un resumen de la situación regional que permite rastrear la evolución de este fenómeno durante las últimas dos décadas.

Cuadro 1

AMERICA LATINA <sup>a/</sup>: NUMERO DE CIUDADES Y  
DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA  
SEGUN EL TAMAÑO DE LA CIUDAD, 1950-1970

Tamaño de la ciudad	a) Ciudades y población (en miles)					
	Número de ciudades			Población urbana (en miles)		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970
1 millón y más	7	11	16	16 353	29 789	51 759
500 000-1 millón	5	8	17	3 336	5 385	11 598
100 000-500 000	49	73	115	10 432	15 651	22 416
50 000-100 000	58	105	169	3 922	7 133	11 756
20 000- 50 000	201	319	511	6 143	9 688	15 432
<i>Total</i>	<i>320</i>	<i>516</i>	<i>828</i>	<i>40 187</i>	<i>67 845</i>	<i>112 961</i>

  

Tamaño de la ciudad	b) Población (porcentaje)					
	Urbana			Total		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970
1 millón y más	40,7	43,9	45,8	10,4	14,4	18,8
500 000 - 1 millón	8,3	7,9	10,3	2,1	2,6	4,2
100 000 - 500 000	26,0	23,1	19,8	6,6	7,6	8,2
50 000 - 100 000	9,8	10,5	10,4	2,5	3,4	4,3
20 000 - 50 000	15,3	14,6	13,7	3,9	4,8	5,6
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>25,6</i>	<i>32,8</i>	<i>41,1</i>

Fuente: CEPAL, *Población y Desarrollo en América Latina*, Volumen 1 - General, E/CN.12/973, febrero 1974, cuadro 10.

a/ Veinte países.

<sup>18/</sup> En torno a los factores que afectan las migraciones internas en América Latina, véase Argüello, Omar, *Migración y cambio estructural*, CLACSO, Informe de Investigación; también Cardona, Ramiro y Simmons, Alan B., *Hacia un modelo general de la migración interna en América Latina*, versión mecanografiada de circulación restringida. También, Di Filippo, Armando, *El condicionamiento económico de las migraciones internas en América Latina*, CELADE, Serie A, N° 123. En general, los informes de investigación N° 1 y 2 de CLACSO contienen un imprescindible material de consulta en torno a este tema.

En dicho lapso, la población que habita en aglomeraciones superiores a las 20 000 personas se triplicó, alcanzando en 1970 a 113 millones, de los cuales más de 50 millones habitan en metrópolis <sup>19/</sup> y más de 34 millones en ciudades medianas y grandes.

El fenómeno de la metropolización se expresa claramente en el hecho de que la proporción de población urbana que habita en metrópolis es casi la mitad del total y ha crecido en los últimos veinte años. Otro tanto ha sucedido con la proporción de población urbana que habita en ciudades grandes. En cambio, las ciudades intermedias han perdido importancia relativa, y otro tanto ha sucedido (aunque sólo en el último decenio) con las ciudades pequeñas. Por último, las ciudades muy pequeñas también han perdido *gravitación relativa* en la cuota de población que retienen. Resulta evidente, entonces, la tendencia general a la metropolización y al crecimiento en importancia de las ciudades grandes, dentro del cuadro urbano global. También se ha comprobado que desde un punto de vista interregional, los flujos migratorios al interior de cada país avanzan desde áreas con bajo grado de crecimiento económico hacia otras con niveles superiores. Sin embargo, las áreas de destino suelen corresponder, en medida importante, a la sede de centros urbanos, <sup>20/</sup> con lo que, en primer lugar, son dichos centros los principales receptores de esa migración y, en segundo lugar, son también ellos los que, en importante medida, elevan el promedio del ingreso por habitante en las regiones donde se asientan.

Sobre la base de estas comprobaciones cabe repasar, ahora, las explicaciones más frecuentes para abordar el estudio de estos fenómenos en los países capitalistas desarrollados.

#### *El fenómeno migratorio y su interpretación*

En general, las explicaciones más difundidas en materia de redistribuciones internas de la población establecen que la orientación de los flujos queda determinada por la búsqueda de oportunidades económicas. Esto explicaría la orientación migratoria desde áreas deprimidas hacia otras con un grado mayor de desarrollo. Algunas explicaciones de esta misma corriente atribuyen al proceso migratorio una función equilibrante en materia de distribución espacial de

---

<sup>19/</sup> De manera arbitraria, denominaremos *metrópolis* a las aglomeraciones de más de 1 000 000 de habitantes; *ciudades grandes* a las comprendidas entre 500 000 y 1 000 000 de habitantes; *ciudades medianas* a las comprendidas entre 100 000 y 500 000 habitantes; *ciudades pequeñas* a las comprendidas entre 50 000 y 100 000 habitantes; *ciudades muy pequeñas* a las comprendidas entre 20 000 y 50 000 habitantes. El único objeto de estas denominaciones es facilitar la descripción de los datos que se exponen.

<sup>20/</sup> Véase Elizaga, Juan Carlos, *Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina*, CELADE, Serie E, N° 6, 1970.

condiciones de vida. <sup>21/</sup> Cabe precisar algunas observaciones con respecto a estos enfoques. En primer lugar, la "búsqueda de oportunidades económicas" constituye un argumento plausible como explicación inmediata y a nivel subjetivo del proceso migratorio en América Latina, pero no llega a las últimas causas sociales, que ponen en marcha este movimiento. Esta explicación adquiere mayor validez en los países capitalistas altamente desarrollados, donde la homogeneidad estructural se expresa en diversas formas. Desde una perspectiva espacial, se verifica una difusión más o menos pareja de las obras infraestructurales básicas que facilitan el desplazamiento en todas direcciones; una información probablemente más completa y objetiva y un grado de educación bastante más elevado para interpretarla racionalmente. Asimismo, la diversificación productiva se localiza de manera multipolar, en variadas áreas metropolitanas altamente industrializadas y los contrastes y diferencias interzonales son relativamente menores.

Hasta cierto punto, estas condiciones responden de manera más cercana o, en todo caso, se alejan menos de las premisas que suelen informar estos modelos explicativos: homogeneidad de los factores productivos y del grado de desarrollo del progreso técnico, movilidad completa y libre, perfecta información, racionalidad optimizadora de los migrantes, etc. En suma, partimos de una estructura más o menos homogénea y consolidada, en la que las migraciones internas constituyen un mecanismo de ajuste marginal y, en la medida que se cumplan las premisas precedentes, ejercen un efecto racionalizador sobre los mercados regionales de trabajo.

Para los países latinoamericanos, en cambio, se hace necesario controlar el grado de cumplimiento de las premisas precedentemente señaladas: *la movilidad completa y libre* supone, por un lado, la disponibilidad de una red difundida y homogénea de medios de transporte que faciliten las *posibilidades técnicas* del desplazamiento, y la inexistencia de controles directos de los poderes (nacionales o locales), que prohíben estas localizaciones, quitando así las *posibilidades jurídicas* de relocalizarse.

Por otro lado, la perfecta información y la racionalidad de sus criterios decisorios, son factores que afectan la voluntad del migrante potencial para iniciar y orientar el movimiento. El cumplimiento de estas premisas está vinculado, como ya observamos, a la infraestructura prevaleciente de medios de comunicación masiva y a los niveles de educación del migrante. En el caso de los países periféricos en general y de América Latina en particular, faltan las condiciones básicas en que deberían sustentarse las premisas anteriormente comentadas.

Si aceptamos que la heterogeneidad estructural constituye el rasgo definitorio del subdesarrollo periférico, será necesario indagar la medida

---

<sup>21/</sup> En torno a este tema véase Di Filippo, Armando, *op. cit.*, capítulo I.

en que dicho factor fundamental afecta las condiciones de la redistribución espacial de la población.

La heterogeneidad estructural constituye una cristalización de múltiples formas productivas, relaciones sociales, pautas culturales y mecanismos de dominación, correspondientes a diferentes fases y modalidades del desarrollo regional, pero coexistentes en el tiempo e interdependientes en su dinámica, dentro de sociedades nacionales políticamente unificadas. La raíz histórica de este fenómeno debe encontrarse en las formas que asumió la inserción de América Latina en el sistema "central-periférico" de relaciones internacionales, a partir de su conquista y colonización.

Desde la constitución de las economías "primario-exportadoras" y en el marco de las diferentes condiciones heredadas de la fase colonial, las formas distorsionadas y fragmentarias en la asimilación del progreso técnico pasaron a constituirse en el principal factor modelador de las estructuras económicas latinoamericanas. A partir de los años treinta, la veloz pero precaria e igualmente distorsionada industrialización latinoamericana contribuyó a robustecer y matizar estas características.

En lo que atañe a los efectos migratorios de este fenómeno, cabe establecer algunas distinciones. La noción de heterogeneidad estructural, en su sentido económico más específico, alude a la dispar asignación del progreso técnico, característica de las economías periféricas y a las diferencias cuantitativas en la productividad laboral que resultan de este hecho. <sup>22/</sup>

Enrolados en esta perspectiva, y examinando sus implicaciones, hay trabajos que recogen otras dimensiones societales: la naturaleza de las relaciones sociales en la esfera de la propiedad, el trabajo y el intercambio; <sup>23/</sup> los valores, actitudes y motivaciones que modelan el modo de vida de diferentes segmentos sociales; y las formas económicas y políticas del poder que cohesionan y preservan estas situaciones.

Nótese bien, sin embargo, que puede verificarse un mantenimiento o acentuación de la heterogeneidad estructural en su restringido sentido tecnológico, que vaya acompañada por un proceso de homogeneización estructural en las restantes dimensiones societales. Tal parece ser el caso, en vastas áreas rurales de América Latina, donde la eliminación de los sectores "primitivos" supone veloces cambios en la naturaleza de las relaciones en trabajo e intercambio, y en las formas de la conciencia social que acompañaban estas arcaicas cristalizaciones. En otros casos, la presencia explícita del poder político está promulgando reformas agrarias que aceleran estas mutaciones mediante redistribuciones más o

---

<sup>22/</sup> Véase, por ejemplo: CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, año 1968.

<sup>23/</sup> Véase, por ejemplo: Pinto, Aníbal y Di Filippo, Armando, "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", en *Trimestre Económico* N° 162, vol. XLI (2), México, 1974.

menos drásticas de la propiedad territorial y las restantes condiciones de producción.

La tendencia hacia una mayor homogeneización estructural en estos niveles presenta una incalculable trascendencia social a largo plazo, al crear condiciones básicas para la incorporación de la gran masa campesina marginada. Sin embargo, a corto plazo, y en la esfera del progreso técnico estas mutaciones *no siempre* se expresan en mejoramientos sustanciales de la organización productiva y de los niveles de productividad laboral. Los magros incrementos de la productividad agropecuaria durante el último decenio, en América Latina, no han logrado evitar un ahondamiento en la disparidad *relativa* de productividades sectoriales. <sup>24/</sup>

En el análisis de la redistribución de la población, el fenómeno más significativo, por sus características expulsivas de la población, corresponde claramente a la *eliminación* de estas formas sociales y culturales regresivas, y a la redistribución del poder, implícita en estos movimientos que, claramente, avanzan hacia una mayor *homogeneización estructural* entendida en sentido amplio. Esta mutación fundamental, sin embargo, puede ir acompañada por una concentrada distribución del progreso técnico en el polo moderno del aparato productivo, esto es, por una *acentuación de la heterogeneidad estructural* en su sentido más estrictamente tecnológico. Desde luego, ambas propensiones estructurales tienden a favorecer la redistribución espacial de la población.

Sin embargo, la concentración del progreso técnico, por constituir el núcleo fundamental de la heterogeneidad interna del sistema económico, merece ser considerada en primer término. Esta dispar asignación del progreso técnico se expresa de múltiples formas. Una de ellas, particularmente elocuente, es el fuerte desnivel en materia de productividades laborales que puede ser captado en estado “puro” (estratificando a base de este criterio las diferentes actividades productivas) o a través de criterios clasificadores más convencionales.

De todos estos diferentes puntos de vista, la perspectiva espacial asume particular relevancia para nuestros fines. El tema puede abordarse a un nivel puramente descriptivo en que se *comprueban* las disparidades mencionadas, tanto en sus contrastes sincrónicos como en sus tendencias diacrónicas. O puede profundizarse a un nivel interpretativo, buscando explicar las causas que determinan esas disparidades. <sup>25/</sup>

---

<sup>24/</sup> Nótese bien que este ahondamiento en la disparidad *relativa* de productividades laborales es compatible con un crecimiento *absoluto* en la capacidad productiva del trabajo en áreas rurales. Dicho crecimiento se concentra fundamentalmente en los fundos de escala multifamiliar.

<sup>25/</sup> Un trabajo pionero en esta indagación es: Pinto, Aníbal, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, en *Trimestre Económico* N° 125, México, 1965.



En el caso de América Latina, las desigualdades interregionales de productividad e ingresos distan mucho de constituir un desajuste marginal entre espacios económicos predominantemente homogéneos. Por el contrario, constituyen una expresión distributiva de la heterogeneidad precitada. A diferencia de lo que postulan los modelos aplicables a la situación de los países centrales, el enfoque interpretativo que subyace a las *formas contemporáneas* de heterogeneidad estructural en los países latinoamericanos dice relación con la emergencia de centros internos de desarrollo que establecen determinado tipo de relaciones económicas con su periferia interna. <sup>26/</sup>

De la naturaleza misma de estas relaciones (aspecto que no es posible profundizar aquí) puede, en ciertos casos, emerger una tendencia a reproducir aún más acentuadamente las condiciones preexistentes de esta relación “central-periférica” y de la heterogeneidad estructural que se va cristalizando a consecuencia de dicha dinámica.

### *La concentración del progreso técnico y sus proyecciones espaciales*

Si nos encuadramos en este marco explicativo, debe resultar evidente que, *desde una perspectiva espacial*, los “centros” del sistema se confunden, para todos los fines prácticos, con las grandes metrópolis de América Latina en donde se concentra la diversificación productiva de las economías latinoamericanas.

La industria manufacturera, por su parte, constituye “el corazón” de dicha diversificación productiva, tanto por el *dinamismo* que insufla a las otras actividades complementarias (demanda de materias primas,

---

<sup>26/</sup> Al respecto, observa Aníbal Pinto: “no es difícil encontrar algunos casos y situaciones en que se discierne una suerte de explotación de la “periferia interna” por parte de su “centro” (o sector moderno) que podría haber tenido lugar por medio de alguno o todos estos mecanismos principales:

- a) La relación de precios de intercambio, que reproduciría el fenómeno verificado a nivel internacional, esto es, que el “centro” interno no distribuye o comparte con la periferia (en el intercambio de bienes primarios por manufacturados, principalmente) las ganancias derivadas de su creciente productividad.
- b) La discriminación cambiaria, en la medida que exportaciones originadas en la periferia le fueron pagadas en divisas sobrevaluadas, las mismas que se entregaron subvaluadas a los importadores del “centro”.
- c) La transferencia de excedentes financieros creados en la periferia hacia las actividades del “centro” (similares a la fuga de capitales desde la periferia a “centros” externos).
- d) La posible desproporción en el reparto de las inversiones públicas en beneficio del sector moderno, especialmente en los grandes centros urbanos.

“Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina”, en *Inflación: raíces estructurales* (Ensayos de Aníbal Pinto), Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 115-116.

servicios básicos, comercio, finanzas, etc.) como por la *orientación* que imprime al proceso de desarrollo (composición de la oferta).

En América Latina, la localización metropolitana de la industria manufacturera ratifica enfáticamente las aseveraciones precedentes y contribuye a abonar la hipótesis sostenida en el capítulo anterior, a saber, que el crecimiento de ciertas ciudades fue una condición para la industrialización cuando alcanzaron una dimensión suficiente de mercado. Puesto que el crecimiento urbano tiende a asumir modalidades concentradas, otro tanto sucede con la localización de la industria manufacturera. Recíprocamente, en aquellos países latinoamericanos donde la concentración urbana es menor, también lo es la concentración espacial de las industrias. <sup>27/</sup>

Cabe comentar al respecto algunas cifras (véase el cuadro 2). En la Argentina, en 1963, la provincia de Buenos Aires y su área metropolitana (cuyo núcleo central es la Capital Federal, albergaba casi 7 millones de habitantes) concentraban aproximadamente un 70,9 por ciento del valor agregado por la industria manufacturera y un 65 por ciento del personal ocupado. Otro 15 por ciento del valor agregado y el 17 por ciento del empleo manufacturero corresponden a las provincias de Santa Fe y Córdoba, donde se asientan dos grandes ciudades (Rosario y Córdoba, respectivamente).

En el Brasil, datos referidos a 1969 indican que la concentración del valor agregado manufacturero en el Estado de Sao Paulo bordea el 60 por ciento del total y absorbe la mitad del personal ocupado. Otro 15 por ciento, aproximadamente, se localiza en Guanabara y Río de Janeiro, situación perfectamente explicable si tomamos en consideración que las aglomeraciones urbanas de Sao Paulo y Río totalizan, aproximadamente, ocho y siete millones de habitantes, respectivamente.

Chile constituye otro ejemplo, tanto de concentración urbana como de concentración espacial del proceso de industrialización. Efectivamente, en 1967, la mitad del valor agregado manufacturero se generaba en la provincia de Santiago, sede de la ciudad del mismo nombre que, con aproximadamente dos millones y medio de habitantes, era la principal metrópoli del país. Estos ejemplos de extrema concentración se reproducen en el Perú, Bolivia, el Ecuador, Honduras, Panamá etc. (véase el cuadro 2). Desde luego, no se establece aquí una relación funcional estricta ni mucho menos una proporcionalidad entre la magnitud de la población urbana albergada por las metrópolis

---

<sup>27/</sup> Desde luego, establecer (para el caso particular de América Latina) la prioridad de la urbanización sobre la industrialización no excluye la presencia de un proceso de retroalimentación según el cual, en instancias posteriores, el crecimiento industrial favorece el crecimiento de las ciudades que son su sede.

Cuadro 2

COMPARACION INTERCENSAL DE LA LOCALIZACION  
GEOGRAFICA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA  
(Porcentaje del total del país)

País	Personal ocupado	Valor agregado	Personal ocupado	Valor agregado	Indice del valor agrega- do por perso- na ocupada (promedio del país= 100,0)
<i>Argentina</i>		<i>1954</i>		<i>1963</i>	
Capital Federal	34,5	38,7	26,0	27,3	99 <sup>a/</sup>
Buenos Aires	34,2	37,2	39,9	43,6	110 <sup>a/</sup>
Santa Fé	9,4	7,4	9,8	9,4	101 <sup>a/</sup>
Córdoba	—	3,9	8,0	6,5	80 <sup>a/</sup>
Mendoza	—	—	3,7	3,2	94 <sup>a/</sup>
Resto del país	2,19	12,8	12,6	10,0	75 <sup>a/</sup>
<i>Brasil</i>		<i>1960</i>		<i>1969</i>	
Guanabara	10,1	10,4	9,7	10,1	104
Río de Janeiro	6,1	7,2	6,0	6,7	112
Sao Paulo	47,2	55,5	50,0	57,9	116
Minas Gerais	7,5	5,8	6,8	6,1	89
Río Grande do Sul	7,4	7,0	7,7	6,0	78
Paraná	3,9	3,2	3,5	3,1	89
Resto del país	17,8	10,9	16,3	10,1	62
<i>México</i>		<i>1960</i>		<i>1965</i>	
Distrito Federal	—	37,0 <sup>a/</sup>	35,5	38,9	110
Estado de México	—	12,0 <sup>a/</sup>	12,6	16,1	127
Nueva León	—	11,0 <sup>a/</sup>	7,2	10,4	144
Veracruz	—	—	4,6	4,7	101
Jalisco	—	—	5,5	4,5	82
Resto del país	—	40,0 <sup>a/</sup>	30,6	25,4	83
<i>Colombia</i>				<i>1967</i>	
Bogotá D.E.			24,1	21,4	88
Cundinamarca			4,7	4,5	95
Antioquia			25,8	23,7	92
Valle del Cauca			17,6	20,3	116
Atlántica			9,3	8,3	89
Santander			4,2	5,5	132
Resto del país			14,3	16,3	114
<i>Chile</i>		<i>1957</i>		<i>1967 <sup>d/</sup></i>	
Santiago	60,0	—	58,4	49,6	85
Valparaíso	10,5 <sup>b/</sup>	—	9,0	11,1	123
Concepción	12,8 <sup>c/</sup>	—	9,8	8,1	82
Antofagasta	—	—	2,0	7,5	383
O'Higgins	—	—	1,5	5,9	397
Tarapacá	1,1	—	2,6	5,1	196
Resto del país	15,6	—	16,7	12,7	76

(continúa)

Cuadro 2 (continuación)

COMPARACION INTERCENSAL DE LA LOCALIZACION  
GEOGRAFICA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA  
(Porcentaje del total del país)

País	Personal ocupado	Valor agregado	Personal ocupado	Valor agregado	Indice del valor agrega- do por perso- na ocupada (promedio del país= 100,0)
<i>Perú</i>	1963		1968 <i>d/</i>		
Lima	59,8	47,2	62,6	52,9	79
Callao	10,4	15,7	9,4	14,0	166
Junín	4,9	4,9	3,0	7,1	281
Piura	1,8	3,4	2,3	5,4	238
Ancash	5,2	4,8	3,2	4,7	147
La Libertad	2,9	5,3	3,5	4,4	105
Moquegua	9,2	9,0	0,3	0,3	172
Resto del país	5,8	9,7	15,7	11,2	71
<i>Venezuela</i>	1963				
Falcón	3,3	22,7 <i>a/</i>			692 <i>a/</i>
Depto. Libertador	29,2	22,2 <i>a/</i>			76 <i>a/</i>
Miranda	17,4	14,7 <i>a/</i>			84 <i>a/</i>
Carabobo	9,7	11,5 <i>a/</i>			119 <i>a/</i>
Aragua	8,5	7,9 <i>a/</i>			93 <i>a/</i>
Zulia	7,7	7,2 <i>a/</i>			93 <i>a/</i>
Resto del país	24,2	13,8 <i>a/</i>			57 <i>a/</i>
<i>Bolivia</i>	1964		1968		
La Paz	62,8	49,8 <i>a/</i>	46,6	56,7 <i>a/</i>	122 <i>a/</i>
Oruro	7,2	22,2 <i>a/</i>	4,1	5,5 <i>a/</i>	132 <i>a/</i>
Santa Cruz	11,4	17,1 <i>a/</i>	25,6	20,5 <i>a/</i>	80 <i>a/</i>
Cochabamba	12,8	8,5 <i>a/</i>	10,7	12,2 <i>a/</i>	114 <i>a/</i>
Resto del país	5,8	2,4 <i>a/</i>	13,0	5,1 <i>a/</i>	39 <i>a/</i>
<i>Ecuador</i>	1965		1969		
Guayas	38,8	56,6	38,2	54,5	143
Pichincha	34,1	26,3	37,7	29,6	79
Resto del país	27,1	17,1	24,1	15,9	66
<i>Paraguay</i>	1963				
Asunción	35,4	48,2			136
Central	17,9	19,7			110
Guairá	6,2	7,3			117
Ñeembucú	2,8	6,3			227
Boquerón	3,7	5,0			135
Resto del país	34,0	13,5			40

(continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

COMPARACION INTERCENSAL DE LA LOCALIZACION  
GEOGRAFICA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA  
(Porcentaje del total del país)

País	Personal ocupado	Valor agregado	Personal ocupado	Valor agregado	Indice del valor agrega- do por perso- na ocupada (promedio del país= 100,0)
<i>Costa Rica</i>					
	<i>1964</i>				
San José	58,2	65,4			112
Alajuela	14,5	10,5			72
Cartago	9,5	8,6			91
Resto del país	17,8	15,5			87
<i>Honduras</i>					
	<i>1962</i>		<i>1966</i>		
Cortés	28,8	44,1	36,9	57,7	156
Fco. Morazán	35,7	33,6	38,9	23,1	59
Atlántida	8,7	10,6	7,7	5,6	73
Resto del país	26,8	11,7	16,5	13,6	82
<i>Panamá</i>					
	<i>1961</i>		<i>1969 d/</i>		
Panamá	72,9	70,8	73,5	70,5	96
Coclé	8,4	13,0	6,1	11,8	191
Colón	4,7	7,2	7,5	10,0	132
Resto del país	14,0	9,0	12,9	7,7	59

*Fuentes:* *Brasil*, 1960: Censo industrial; 1969: Produção Industrial 1969, Fundação IBGE. *Colombia*: Universidad Nacional de Colombia - CID Industria manufacturera fabril. *Perú*, 1963: Primer censo nacional económico; 1968: Estadística Industrial 1970, Ministerio de Industria y Comercio. *Venezuela*, 1963: III Censo económico. *Bolivia*, 1964: Anuario Industrial 1968, Estadísticas Industriales, 1966 a 1968, INE. *Ecuador*, 1969: Encuesta de Manufactura y Minería 1969, INE. *Paraguay*: Censos económicos 1963. *Honduras*, 1962: Investigación a la Industria Manufacturera, Banco Central, Consejo Nacional de Economía y Dirección General de Estadísticas y Censos. *Los demás países y años*: censos industriales.

- a/ Calculado a base de valores brutos de la producción.  
b/ Incluye las provincias de Valparaíso y Aconcagua.  
c/ Incluye las provincias de Concepción, Ñuble, Arauco, Bío-Bío y Malleco.  
d/ Establecimientos con cinco personas o más ocupadas.

*Nota:* Esta tabulación fue preparada en la CEPAL, con motivo de los trabajos preparatorios del documento: *América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional*.

principales y la magnitud del producto manufacturero. <sup>28/</sup> Solamente se pone de relieve la estrecha asociación entre ambos fenómenos (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

AMERICA LATINA: POBLACION DE LA CIUDAD CAPITAL,  
PORCENTAJE QUE REPRESENTA EN LA POBLACION TOTAL  
Y EN LA POBLACION URBANA Y TASA ANUAL DE  
CRECIMIENTO DE LA CIUDAD Y EL PAIS EN EL ULTIMO  
PERIODO INTERCENSAL <sup>a/</sup>

País	Ciudad capital	Año del censo	Población (en miles)	Población (porcentaje)	
				Del total	De la urbana
Argentina	Buenos Aires	1960	6 763	33,8	58,8
México	México	1960	4 666	13,4	26,4
Brasil	Río de Janeiro	1960	3 233	4,5	16,2
Chile	Santiago	1960	1 907	25,9	47,3
Cuba	La Habana	1960	1 460	21,8	—
Perú	Lima	1961	1 436	14,5	50,2
Venezuela	Caracas	1961	1 333	17,7	37,6
Colombia	Bogotá	1964	1 679	—	—
Uruguay	Montevideo	1963	1 173	45,9	—
Ecuador	Quito	1962	511	11,2	41,4
Puerto Rico	San Juan	1960	432	18,4	65,6
Rep. Dominicana	Santo Domingo	1960	367	12,2	65,1
Costa Rica	San José	1963	318	24,0	100,0
Paraguay	Asunción	1962	305	16,8	—
Panamá	Panamá	1960	273	25,4	76,7
El Salvador	San Salvador	1961	256	10,2	57,6
Nicaragua	Managua	1963	226	15,3	66,3
Honduras	Tegucigalpa	1961	134	7,1	61,5

Fuentes: Durand, John D. y Peláez, César, *op. cit.*

Miró, Carmen, "The Population of Latin America" en *Demography*, vol. 1, N° 1, 1964. Las cifras de La Habana fueron obtenidas de *Datos estadísticos sobre las principales características de la población de Cuba*, Junta Central de Planificación, Dirección General de Estadística, La Habana, mayo, 1965.

Datos no disponibles.

<sup>a/</sup> Excluye Guatemala, cuyos resultados censales de 1964 se desconocen, y Bolivia y Haití, que no han levantado censos desde 1950. Los datos se refieren, en general, al área metropolitana de la ciudad.

<sup>b/</sup> Se incluye por haber sido hasta hace poco la capital del país.

<sup>28/</sup> Así por ejemplo, el volumen demográfico de Río de Janeiro no es muy inferior al de Sao Paulo, pero sí lo es la magnitud respectiva de sus productos manufactureros.

En otros casos, cuando estos polos urbanos de desarrollo, están más diversificados, otro tanto sucede con la localización industrial. Colombia constituye un buen ejemplo de esta posibilidad. En efecto, las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali han participado de forma muy “proporcionada” en dicho proceso.

Esta particular concentración del progreso técnico en áreas urbanas debe proyectarse a la distribución de sus frutos entre estos centros metropolitanos y la periferia nacional. Desde una perspectiva espacial se observa que, las discontinuidades distributivas más abruptas se verifican entre estas metrópolis y el resto del país, y *no* entre regiones, provincias u otros espacios económicos territorialmente más dilatados. Resultan bastante elocuentes las comprobaciones que emanan de un estudio de la CEPAL que, en vista de su importancia, para nuestra argumentación, transcribiremos textualmente. Refiriéndose a la concentración metropolitana de las actividades económicas estratégicas, el estudio observa:

“Ello se traduce en discontinuidades o desniveles en el desarrollo socio-económico de distintas áreas de la misma región y la desigualdad de ingreso que se deriva de esa situación resulta a veces tan grande o mayor que la registrada entre regiones distintas. De tal modo, si se consideran zonas contiguas al área metropolitana y comprendidas generalmente en la misma región, se advierte que el ingreso por habitante en el Distrito Federal de México equivalía en 1965 a 2,6 veces el correspondiente al Estado de México y a un poco más de diez veces el ingreso medio en Tlaxcala. Esa última relación era entre tres y cuatro veces superior a la existente entre las regiones económicamente más opuestas del país.

Por su parte, en el Brasil, el ingreso por habitante en la ciudad de Río de Janeiro equivalía a cerca de tres veces el promedio del Estado del mismo nombre y esa diferencia era similar a la registrada entre la región de mayor ingreso (sur) y la más pobre (nordeste).

En el caso de México, el índice del producto por habitante de la región norte fue en 1965 un poco superior al promedio nacional, pero caería significativamente por debajo de éste (sólo llegaría al 83 por ciento), si se excluyera el Estado de Nueva León, cuyo producto por habitante triplica el promedio del resto de la región. De modo análogo, en el caso del Brasil, las diferencias entre los ingresos medios prácticamente desaparecerían, si se excluyera de la comparación entre áreas pobres y ricas el triángulo formado por los tres centros industriales de Bello Horizonte, Guanabara y Sao Paulo. En particular, si se eliminara la influencia de esas dos últimas áreas urbanas, el ingreso medio del país, que duplicaba el promedio del nordeste, lo superaría en sólo un tercio. Asimismo, si se excluyera el Estado de Sao Paulo, el ingreso medio de la región sur, que equivale a tres veces el del nordeste, quedaría bastante próximo a éste.

De lo expuesto se desprende que los efectos de la metropolización sobre la distribución territorial del ingreso son, en América Latina, bastante diferentes de los que se producen en los países desarrollados. En esos últimos, la región constituye una unidad relativamente homogénea, <sup>29/</sup> “y las diferencias entre regiones distintas (aunque mucho menores que en América Latina) son generalmente mayores que las existentes entre las áreas que integran una misma región”. <sup>30/</sup>

### *Cambio estructural y migraciones*

Basándonos en los antecedentes expuestos, pretendemos profundizar en la naturaleza de los mecanismos que afectan la redistribución de la población orientándola en general hacia los centros urbanos y en particular hacia las metrópolis.

En lo que atañe a las *posibilidades económicas* de permanecer localizado o relocalizarse, por parte de aquéllos que viven de su trabajo personal, las transformaciones en la estructura del empleo, por ramas de actividad económica, guardan correspondencia, naturalmente, con el tipo de redistribución espacial verificada. Durante el último decenio y en términos globales para América Latina, el crecimiento de la población ocupada fue del 2,6 por ciento al año. Sin embargo, la población ocupada en la agricultura sólo creció en un 0,9 por ciento, en la industria y los servicios básicos en un 3,8 por ciento y la absorbida por los otros servicios alcanzó un crecimiento de un 4,1 por ciento, <sup>31/</sup> mientras en términos porcentuales, esto significa que del incremento total de población ocupada, verificado en el decenio, solamente un 13,8 por ciento correspondió a actividades agrícolas. Del resto, un significativo 35 por ciento fue hacia la industria y los servicios básicos y el restante 51 por ciento al comercio y otros servicios.

Parte mayoritaria de la población involucrada en estos dos últimos rubros adquirió, entonces, al menos, una mínima posibilidad económica de relocalizarse en áreas urbanas en donde este tipo de actividades es predominante. Aquí interesa considerar los factores causales que determinan estos cambios estructurales en las *posibilidades jurídicas y económicas* de permanecer localizado o relocalizarse, y aquéllos que afectan la *voluntad* de hacerlo.

---

<sup>29/</sup> En los Estados Unidos, por ejemplo, las mayores diferencias del ingreso entre regiones (lejano oeste y sudeste) alcanzaban en 1960 a un 63 por ciento, y eran significativamente más elevadas que las más altas registradas entre áreas de una misma región (La Florida y Mississipi en la región sudeste). Unites States Department of Commerce, *Survey of Current Business*, abril de 1969, vol. 49, N° 4.

<sup>30/</sup> Véase: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, año 1971, pp. 21-22.

<sup>31/</sup> Naciones Unidas, *América Latina y la estrategia internacional de desarrollo: Primera evaluación regional*, E/CN.12/947/Add.2/Rev.1.



En áreas rurales se verifican transformaciones que terminan expulsando o absorbiendo cantidades cada vez más exiguas de fuerza de trabajo agrícola.

Haciendo abstracción de las reformas agrarias como políticas deliberadamente orientadas a transformar las estructuras sociales rurales, esa disminución del empleo rural parece fundarse básicamente en dos mecanismos esenciales.

En primer lugar, cabe referirse a la creciente tecnificación de las actividades agropecuarias implementada especialmente en las unidades agrícolas de gran escala, donde se genera una prescindencia relativa de fuerza laboral en tareas estacionales de siembra, cosecha, y otras labores, lo que permite la disminución de los planteles permanentes.

En segundo lugar, hay que considerar la cada vez más rápida modificación en la naturaleza de las relaciones rurales de trabajo (el endeudamiento del peonaje, por ejemplo) que afectaba la propia capacidad jurídica de relocalizarse. Contemporáneamente, la prevalencia creciente de remuneraciones en moneda, y la consecuente eliminación de las gratificaciones en especie, introducen al campesino en el circuito de las relaciones mercantiles de intercambio, incrementando su movilidad geográfica potencial. <sup>32/</sup>

Resulta innecesario recalcar la influencia de estas transformaciones sobre *la estructura de clases y la estratificación social*. En áreas rurales, las transformaciones precedentemente comentadas modifican la naturaleza de los roles ocupacionales en la actividad agraria; exigen nuevas calificaciones laborales; transforman la capacidad negociadora y los niveles de organización del campesinado; y, a través de su misma práctica cotidiana de vida, modifican la conciencia que éste posee de su propia posición social. <sup>33/</sup>

De manera general, las posibilidades *económicas* de permanecer localizado, sólo se hacen comprensibles cuando introducimos en nuestro análisis el nivel de la estructura de clases y la estratificación social.

Así, por ejemplo, el progreso técnico agrícola puede generar una prescindencia de trabajadores rurales que, consecuentemente, pierden las *posibilidades económicas y jurídicas* de seguir residiendo en los predios afectados. Pero si se trata de un cambio profundo en los regímenes de propiedad, la repercusión a nivel de las clases puede ser, hipotéticamente, la contraria, reteniendo una cantidad mayor de fuerza

---

<sup>32/</sup> Desde luego, la alta fecundidad rural es un factor demográfico que también puede analizarse a la luz del fenómeno de la heterogeneidad estructural, especialmente en materia de pautas culturales. Al incrementar la oferta de trabajadores agrícolas, agudizando los fenómenos del desempleo y el subdesempleo, este factor también estimula la predisposición a migrar.

<sup>33/</sup> En torno a este tipo de transformaciones y para el caso de Chile, véase Urzúa, Raúl, *La demanda campesina*, Ediciones Nueva Universidad, Universidad de Chile, 1969.

laboral y expulsando propietarios expropiados o administradores rurales, probablemente hacia áreas urbanas. Estos ejemplos podrían reproducirse con el objeto de ilustrar la vinculación que suele observarse entre los procesos de movilidad social y los de movilidad espacial.

De todos modos, en áreas rurales y desde el punto de vista de la estructura de clases, las corrientes migratorias más significativas, por su volumen y por las transformaciones sociales que promueven, corresponden a la fuerza de trabajo. En estos grupos, los cambios ya comentados en las relaciones laborales generan una inserción más sólida en los circuitos mercantiles nacionales a través de estos “puestos de avanzada” constituidos por ciertos núcleos rurales (entre 2 000 y 20 000 habitantes) y las ciudades muy pequeñas.

La mayor capacidad económica para movilizarse hacia dichas aglomeraciones rurales y ciudades muy pequeñas tiende a producir modificaciones veloces y profundas en la *voluntad* de relocalizarse, merced a la difusión creciente de mensajes emitidos desde las metrópolis a través de los medios de comunicación masiva. Se generan, consecuentemente, significativas modificaciones tanto en los *niveles de información*, como en los *sistemas de valores, actitudes y motivaciones* imperantes en las ciudades muy pequeñas y las aglomeraciones rurales.

Precisamente, a nivel de estas comunidades, que son el punto de enlace entre lo rural y las distintas gradaciones de lo urbano, es donde, probablemente (y ésta es una hipótesis), se gestan las decisiones migratorias más firmes hacia las metrópolis y las ciudades grandes y medianas.

En este sentido, la gran difusión de los medios de comunicación masiva <sup>34/</sup> constituye un hecho de profunda significación económica que debe ser, en primer lugar, estudiado a este nivel: el de las modalidades y alcances de la producción, distribución y consumo de los mensajes emitidos por dichos medios. Al respecto, hay dos factores de interés a considerar. En primer lugar, la influencia de los intereses privados en cuanto al contenido de los mensajes que se difunden (publicidad, arte “popular”, etc.). En segundo lugar, la localización metropolitana de los medios de producción de la información (empresas periodísticas, emisoras de radio y televisión, etc.) lo que supone una fuerte gravitación de los acontecimientos ubicados en esas metrópolis dentro del total de mensajes transmitidos.

El comportamiento de estos mecanismos modeladores de la conciencia social tiene que ver, obviamente, con la estructura de poder (tanto económico como político) y resulta particularmente afectado por la capacidad fiscalizadora de los mensajes por parte del Estado.

La difusión masiva de la información tiene una base económica, pero

---

<sup>34/</sup> Es probable que la información y asistencia personal que los migrantes ya relocalizados prestan a los migrantes potenciales presente una importancia decisiva en cuanto a la determinación de migrar y a la orientación del movimiento. Pero estas situaciones no son directamente controlables con fines de política.

sus efectos se verifican fundamentalmente a nivel de la conciencia social, por lo que se hace necesario practicar estudios en torno a los efectos socio-culturales de estos mensajes sobre la población receptora.

Podría anticiparse que dichos efectos estarán fuertemente influidos por el nivel educativo <sup>35/</sup> y los sistemas de valores, actitudes y motivaciones de los diferentes grupos afectados.

A través de esta mediación básica, obtenida de la información que se posee, las *posibilidades económicas* de relocalizarse en áreas de *destino* dependen fundamentalmente de cambios en la *estructuración económica*, que afectarán diferenciadamente la población "relocalizada" según cual sea su posición en la estructura social. En general, para aquellos que subsisten merced a su trabajo personal, sus posibilidades de relocalización dependerán de la generación de nuevas oportunidades laborales. Este factor depende de las decisiones sociales en materia de asignación de recursos.

Entramos aquí al hecho básico ya mencionado de la concentrada localización de las inversiones en América Latina, que contemporáneamente responde a un movimiento de causación circular. Las áreas metropolitanas son grandes mercados, capaces, además, de generar economías externas y de escala, razón por la cual las inversiones de mayor productividad y magnitud se localizan allí. Esto genera nuevas oportunidades de trabajo que otorgan a nuevos grupos humanos *posibilidades económicas* para relocalizarse acrecentando por esta vía el tamaño de dichas aglomeraciones y de los mercados que ellas representan.

Si bien es cierto que la capacidad de atracción de las grandes metrópolis no depende de la cantidad efectiva de empleos que en ellas se ofrecen, sino más bien de los flujos de información allí originados, también podría argüirse que la alta capacidad adquisitiva de los grupos ubicados en la cúspide de la pirámide de ingresos permite crear ocupaciones en la esfera de los servicios personales y de la "intermediación" al menudeo. A pesar de la ínfima productividad de muchas de estas actividades que son refugio de desempleados, ellas contribuyen a crear una mínima *posibilidad económica* para permanecer localizados, aun bajo condiciones precarias, a la espera de mejores perspectivas.

De acuerdo con informaciones recientes, la proliferación de este tipo de actividades, de naturaleza prescindible, ha sido menor que la esperada, ya que la capacidad de absorción laboral en los estratos medios y altos parece haber superado ampliamente las expectativas.

---

<sup>35/</sup> Véase Lira, Luis Felipe, *Educación y migraciones hacia las áreas urbanas de América Latina: Revisión de algunos estudios*, Borrador para discusión interna. PISPAL, 1973, CELADE.

Al respecto, informa un estudio reciente: <sup>36/</sup> “En suma, el factor más importante entre los que han contribuido a elevar la magnitud relativa de los estratos medios y altos de ocupación urbana parece haber sido el papel especial asumido por el Estado al captar una proporción considerable de recursos del sistema económico —o de créditos extranjeros— y aplicarlos a la creación de empleo para profesionales, técnicos y diversos trabajadores no manuales. El proceso ha funcionado con menos tropiezos en presencia de actividades económicas que concentran una alta productividad y de las cuales se puede extraer un excedente sin afectar la producción. Este proceso, y la consiguiente expansión de los servicios sociales públicos, ha sido una válvula de escape bastante efectiva para las presiones y el descontento vinculados a la urbanización y ha estimulado también el desarrollo de las industrias productoras de bienes de consumo y las actividades privadas en las zonas urbanas al ampliar la demanda de los consumidores.” <sup>37/</sup>

El último de los factores a considerar dice relación con aquellas disposiciones del poder político que afectan las *posibilidades jurídicas* de relocalizarse y adquieren particular relevancia en el caso de las migraciones internacionales <sup>38/</sup> en las que los factores que afectan la posibilidad jurídica de relocalizarse adquieren, desde luego, determinante gravitación.

Las migraciones internacionales entre países fronterizos suelen desafiar estas restricciones legales, generando un flujo de fuerza laboral “indocumentada”, esto es, carente de la posibilidad jurídica para relocalizarse y vulnerable, por lo tanto, en su posición negociadora frente a eventuales empleadores.

En el Cono Sur, el ejemplo más relevante de este fenómeno corresponde a la Argentina, receptora de flujos migratorios que bajan desde Bolivia y el Paraguay por el norte y llegan desde Chile por el suroeste.

No será difícil encontrar otros ejemplos del fenómeno tanto en el norte de Sud América, como en Centroamérica y el Caribe. En casi todos estos casos las migraciones avanzan desde áreas deprimidas hacia otras (rurales y urbanas) de mayor desarrollo relativo.

Haciendo abstracción de las restricciones legales que afectan el desplazamiento internacional, estas migraciones parecen responder casi siempre a factores causales similares a los enunciados en el caso de las migraciones internas.

---

<sup>36/</sup> CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1973*, Tercera parte: “El cambio social en América Latina a comienzos de los años setenta”. Versión mimeografiada, E/CN.12/974/Add.3.

<sup>37/</sup> CEPAL, *op. cit.*, pp. 680.

<sup>38/</sup> Véase Elizaga, Juan C., *Población y migraciones: América Latina y el Caribe*, CELADE, Serie A, N° 96, Santiago de Chile, septiembre de 1969. También, Morales, Julio, *Panorama de la migración internacional entre países latinoamericanos*, CELADE Serie A, N° 121, Santiago de Chile, enero de 1974.