CENTRO
LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

CELADE

Informes de Progresos de Investigaciones

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
BIBLIOTECA
26 AGO 2002
NACIONES UNIDAS
SANTIAGO
CHILE

POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION: UNA BIBLIOGRAFIA ANOTADA

Joop Alberts
y
Miguel Villa

IPI/23
Noviembre, 1976
100.

PRESENTACION

El propósito de este documento es presentar algunos elementos para la definición de políticas de redistribución espacial de población. Constituye éste un tópico de crucial importancia dentro de las estrategias nacionales de desarrollo, además de representar un área de gran trascendencia para el diseño de planes operativos a nivel de los requerimientos de la población.

La mayor parte de este volumen está destinada a reseñar, de modo sumario, diversos instrumentos que se han aplicado en distintos contextos nacionales con el fin de promover el desarrollo regional, urbano y rural o de incidir, de modo explícito, en el patrón de distribución de la población. Para estos efectos se han confeccionado resúmenes de más de 150 textos. Algunos de ellos describen o evalúan experiencias, en tanto que otros se concentran en los aspectos teóricos y en los obstáculos que se plantean a la implementación de algunas medidas específicas.

Aunque el cuerpo central del documento corresponde a resúmenes bibliográficos, éstos van precedidos por tres capítulos breves que brindan, a modo de introducción, una visión global del sentido y propósito tanto de las políticas de redistribución de población como de los instrumentos existentes para su puesta en práctica.

Debe tenerse presente que esta presentación tiene un carácter preliminar, por cuanto su objetivo es servir de base para la preparación de un texto que articule, de modo más integrado, las referencias específicas y las reflexiones concernientes al significado y al diseño de políticas de redistribución espacial de población. Constituye, en consecuencia, un informe del estado de avance de las labores desplegadas en el ámbito de un proyecto de mayor amplitud.

Es preciso destacar, también, que los resúmenes bibliográficos realizados son de dos tipos: primero los que se han efectuado directamente a partir de los textos originales y, segundo, los que se han transcrito de fuentes indirectas (Noticiero del SINDU e Inventarios de PISPAL). Por último, la clasificación que se realiza de tales resúmenes no tiene otro propósito que presentar una guía para la lectura.

900026218 - BIBLIOTECA CEPAL

-op Alberts, Miguel Villa

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION

INDICE ONOMASTICO ..... i-xiii

PRIMERA PARTE: INTRODUCCION

I POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION ..... I-VII

II PLANIFICACION URBANO-REGIONAL Y POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION ..... IX-XVI

III PRESENTACION DE INSTRUMENTOS RELEVANTES PARA POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION. UNA GUIA PARA LAS REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS ..... XVII-XXXVII

SEGUNDA PARTE: RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS 1-224

INDICE ONOMASTICO

Categoría[1/]	Autor y título	Página
3	Acosta, León M. y J. Hardoy "La urbanización en Cuba"	1
9	Achurra, Manuel "Los desequilibrios regionales en Chile ..."	1
1	Alonso, William "Problems, purposes and implicit policies for a national strategy of urbanization"	2
7	Araujo, José E. y A. Franco Algunas políticas agrarias que pueden retardar el crecimiento poblacional urbano	2
1	Arenas, Roberto y Berry, Albert "El proceso de urbanización y sus implicaciones en el desarrollo"	3
7	Arroyo, Gonzalo "Elementos para una política de reforma agraria"	3
3	Ashley, Thomas L. "A new urban growth strategy for the United States"	4
2	Brutzkus, Eliezer "Les plans de répartition de la population en Israël"	5
8	Bairoch, Paul Desempleo urbano en los países en vías de desarrollo	8
4	Beale, Calvin Rural and nonmetropolitan population trends of significance to national population policy	9

1/ La categoría identifica los rubros temáticos presentados en el capítulo III.

Categoría	Autor y título	Página
9	Bedrack, Moisés "Desarrollo urbano y viviendas ..."	10
1	Bose, Asish Rural development, dispersal of industries and population redistribution	11
8 8	Brown, A.J. The framework of regional economics in the United Kingdom	12
7	Camargo, José Geraldo da Cunha Urbanismo rural	13
8	Camaron, Gordon C. "The relevance to the United States of British regional population strategies, ..."	13
1	CEPAL La distribución regional de la actividad económica	14
4	Congreso Interamericano de Vivienda "Resultados de mesas redondas en América, Ponencias, ..."	15
4	Carnahan, Douglas L., Omer L. Galle y Avery y M. Guest "Congestión, concentración and behavior ..."	17
3	Commission on Population Growth and the American Future "Distribution and migration policies"	20
6	Commission on Population Growth and the American Future "Population distribution ..."	23
6	Currie, Laughlin Urbanization: Some basic issues	26
2	Departamento Nacional de Planeación Modelo de regionalización, bases para una política regional en Colombia	27

Categoría	Autor y título	Página
2	Departamento Nacional de Planeación de Colombia "Políticas de desarrollo regional y urbano ..."	28
5.1	Di Tella, Torcuato S. "El concepto de desarrollo polarizado en planeación regional ..."	29
5.2	Dyckman, J. "Sobre la creación de ciudades nuevas"	32
6	Escudero, Juan y otros Región central de Chile	33
7	Eyheralde, René Agrupamiento de la población rural dispersa en villorios agrícolas	34
8	Figueroa, Esperanza "La concentración de la industria en los principales centros urbanos de México	35
1	Friedmann, John "The urban-regional frame for national development"	36
2	Friedman, John Venezuela, from doctrine to dialogue	38
3	Friedman, John Una estrategia de urbanización deliberada	44
5.1	Gakenheimer, R. "Bienestar social y problemas de empleo ..."	45
9	Ginsburg, Leslie "La planificación regional en Europa"	46
8	Gatica, Fernando Migraciones internas, marginalidad y desarrollo urbano	49
3	Geisse, Guillermo Problemas del desarrollo urbano regional en Chile	50
9	Geisse, Guillermo y Coraggio, José Luis "Areas metropolitanas y desarrollo nacional"	51

Categoría	Autor y título	Página
2	Geisse, Guillermo "Descentralización a partir de la actual concentración"	51
9	Giadach, Rodolfo Hacia una política de desarrollo urbano para el Gran Santiago	52
2	Gianella, Julio E. "Políticas nacionales de distribución de la población en el Perú"	53
9	Gilbert, Alan La concentración industrial y su impacto sobre el crecimiento de las ciudades colombianas	53
7	Glikson, Arthur Planificación y fomento rural en Israel	54
5.1	Gobierno de Antioquía Planteamientos generales para el desarrollo de Antioquía	56
1	Goddard, J.B. "National settlement strategies ..."	58
6	Gorynski, Julius "Metropolitan planning in Poland"	63
9	Grunfeld, F.. National and regional planning ...	67
1	Guadarrama, Leonidas "El crecimiento de la población y el crecimiento urbano"	68
7	Havens, Eugene Támesis: estructura y cambio, ...	69
8	Hansen, Miles M. "The case of the government assisted migration"	71
3	Hardoy, Jorge Políticas de urbanización y reforma urbana en América Latina	71

Categoría	Autor y título	Página
3	Hardoy, J. "Políticas de urbanización y reforma urbana en América Latina"	72
1	Ter Heide, H. Goals and objectives of population redistribution policies	72
1	Ter Heide, H. Population redistribution policies in western european countries	73
3	Hardoy, Jorge y Moreno Oscar "Tendencias y alternativas de la reforma urbana"	74
3	Hardoy, Jorge Basaldua, Raúl y Moreno Oscar "La tierra urbana. Políticas y mecanismos para su regulación y tenencia"	75
1	Hauser, Ph.M. y Medina Echeverría "Informe de los relatores"	76
9	Hardoy, Jorge y otros "El caso de Argentina. Urbanización"	76
5.2	Hoover, Edgar M. "Policy objectives for population distribution"	77
1	Instituto Panamericano de Geografía e Historia "Conclusiones y recomendaciones"	78
3	... Informativo N° 497, año XV	80
4	Instituto de Urbanismo y Arquitectura de Berlín, Instituto Central de Investigación y Proyectos de Urbanismo de Moscú Optimización de los sistemas de colonización	81
3	Jakobson, Lee y Prakash, Bed "Urbanization and regional planning in India"	82
2	...: Japan Reports	82
	...: HUD International	82

Categoría	Autor y título	Página
7	Karim, Sjakehan S. Challenges of satisfying the expectations of the rural population in Pakistan	85
1	Kautnitz, Rita D. Criterios y planes públicos relativos al desarrollo nacional y regional con respecto a la urbanización	86
5.2	Kudrayatsav, A.O. "Distribución y planificación de nuevas ciudades en la Unión de Repúblicas Socialistas.	88
5.2	Kuklinski, A. "Las nuevas ciudades y el fortalecimiento de las ciudades intermedias"	88
5.2	Le Royer, Ann M. "The new towns movement in Great Britain and the United States"	92
9	Ligale, Andrew N. "Criteria and evaluation of deliberate national and regional plans ..."	93
5.2	Lloyd, M.E. "Socio-economics and location elements for planning new towns"	94
4	Malisz, Boleslaw "Control of urbanization"	96
1	Matus Romo, Carlos "El espacio físico en la política de desarrollo"	99
6	"Metropolitan planning and development"	103
7	Maikov, A. "Redistribution of rural labour resources".	104
8	Marcenaro, Roberto "Nota sobre la inmigración en la actual política demográfica Argentina"	105
4	Mills Mazie, Sara y Steve Rawlings "Public attitude towards population distribution issues"	106

Categoría	Autor y título	Página
2	Meot, Henri y Sergio Domicelj "Cambios estratégicos en la ocupación del territorio: Algunas cuestiones derivadas de la experiencia peruana"	106
6	Ministerio de Obras Públicas de Venezuela Memoria año fiscal 1972	107
3	Ministerio de Obras Públicas de Venezuela "Desarrollo urbanístico"	109
3	Morrison, Peter Population distribution policy: issues and objectives	112
5.1	Morrison, Peter A. "A demographic assessment of new cities and growth centers as population redistribution strategies"	113
3	Morrison, Peter A. "Dimensions of the population problem in the United States	115
3	Morrison, Peter A. Policy: Issues and objectives	115
6	Municipalidad de Guatemala Edom 1972-2000. Plan de desarrollo metropolitano	116
1	Naciones Unidas "Policies and programmes affecting urban and rural population distribution"	118
5.1	CEPAL "Cambios recientes de las modalidades de asentamiento urbano y rural en América Latina..."	118
5.1	Naciones Unidas, División de Asuntos Sociales Distribución de las poblaciones urbana y rural y patrones del establecimiento de poblados en el Asia ...	119

Categoría	Autor y título	Página
	Naciones Unidas	
4	"Informe del relator"	120
	Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, CEPAL/ILPES/Oficina de Cooperación Técnica	
1	"Informe final"	123
	Nacional Financiera S.A. y la O.E.A.	
4	Informe final del simposio sobre costos de urbanización en las nuevas ciudades industriales.	125
	Neccochea, Andrés	
1	"Tendencias del movimiento demográfico chileno y exploración de algunas hipótesis sobre su futuro"	126
	Negron, Marco	
1	"A propósito de la investigación de los problemas físicos y espaciales del desarrollo a diferentes niveles de análisis"	127
	Neira Alva, Eduardo	
1	"La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina"	129
	Nimpuno, Krisno	
7	Community development and popular participation in the United Republic of Tanzania	134
	ODEPLAN	
3	Distribución de la población urbana en Chile	135
5.2	"Planning for new towns"	136
	Pelaez, César	
1	"El uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo regional"	139
	Peña, Moisés de la	
7	"Desarrollo agrícola y demográfico de México"	140
	Pi-Chao-Chen	
8	Overurbanization, rustication of urban educated youths and politics of rural transformation. The case of China	141

Categoríaa	Autor y título	Página
1	Prebisch, Raúl "El ILPES y la planificación regional"	142
9	Pumarino, Gabriel La política regional y la distribución de la población urbana en Chile	145
3	Ragheb, Iris Modalidades del crecimiento urbano en el Oriente Medio	147
6	República de Colombia, Naciones Unidas y el BID Bogotá urban development study	148
5.1	Reyes, Ulrich El proceso de urbanización en el Valle de Aburrá, dimensiones, problemas, causas e implicaciones políticas	151
4	Richardson, Harry W. The economics of urban size	151
4	Richardson, Harry The costs and benefits of alternative settlement patterns or are big cities bad	154
5.1	Rivkin, Malcom D. La urbanización y el desarrollo económico...	154
2	Rivkin, Malcom D. Area development for national growth: the Turkish precedent	155
8	Robirosa, Mario "Migración interna. La distribución espacial de las oportunidades de empleo y las metas de justicia distributiva"	156
8	Robirosa, Mario "Un aspectos descuidado en la consideración de políticas de población"	157
2	Robirosa, Mario, Rofman, Alejandro y Moreno, Oscar Elementos para una política regional en la Argentina	158

Categoría	Autor y título	Página
	Rodríguez, Raúl	
3	Notas sobre el desarrollo urbano en Bogotá y en Colombia	159
	Rofman, Alejandro	
8	"Desarrollo industrial y mano de obra ..."	159
	Rodwin, Lloyd	
9	"National policies and experiences relevant to urban development: an evaluation"	160
	Rossi, A.	
5.1	"La teoría de los polos como instrumento de restructuración de los sistemas urbanos en América Latina"	167
	Stefanovic, Dusan	
6	"Metropolitan planning in Yugoslavia"	175
	Shimbokobe, Atsushi	
2	"Concepts and methodology of regional development..."	178
	Sah, J.P.	
9	"Land policies for urban and regional development"	170
	Salmona, Rogelio	
3	UUrbanización e integración social	170
	Sanhueza, Bernardino	
2	Notas para perfilar una política de desarrollo regional en Chile	171
	Secretaría do desenvolvimento regional e obras públicas	
9	Sistema de desenvolvimento regional e urbano para o Estado do Rio Grande do Sul	172
	SINDU	
6	"Regiones metropolitanas y política urbana en el Brasil ..."	173
	Sitio, Nilda	
8	"La pérdida de población de las provincias argentinas y los mecanismos de identificación regional"	174

Categoría	Autor y título	Página
7	SOEFATT Problemas de transmigración en Indonesia	181
1	Stöhr, Walter "La integración económica y espacial en América Latina"	181
3	Tange "Planned development of urban settlements in Japan"	183
6	Thijsse, J.P. "Planificación para una urbanización controlada"	183
5.1	Trabajo colectivo (Anthony Ternent) R. Cardona "Hacia políticas nacionales de urbanización en América Latina"	184
8	Todaro, Michael "El éxodo rural en Africa y sus relaciones con el empleo y los ingresos"	184
2	Toro, Eduardo Políticas de distribución de población y estrategias de desarrollo: El caso chileno	185
9	Travieso, Fernando "Desarrollo nacional, desarrollo regional y urbanización en el caso de Venezuela"	189
2	Travieso, Fernando "Venezuela problema: Aspectos regionales y urbanos"	191
3	Unikel, Luis "El proceso de urbanización"	196
1	C. "Ocupación del territorio y desarrollo urbano"	199
9	United Nations Some issues relating to population distribution policies	201

Categoría	Autor y título	Página
	United Nations	
1	Human Settlements	202
	United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East	
1	Report of the expert working group on problems of internal migration and urbanization and selected papers	203
	United Nations-ECAFE	
1	"Research in urbanization and physical planning ..."	204
	.....IFHP Bulletin	
5.2	United Nations: Urbanization and planning in Sweden....	204
	United Nations, Economic Commission for Asia and the Far East	
9	Report of the expert working group on problems of internal migration and urbanization and selected papers	206
	Urdaneta, Alberto	
4	"Los costos de urbanización y el modelo nacional de desarrollo"	207
	Uribe-Echeverría, Francisco	
6	Políticas de crecimiento y estructuración para el área metropolitana de Santiago	207
	Utria, Rubén	
1	Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina	208
	Vera, Luis	
9	¿Agentes del cambio?	209
	Violich, Francis	
3	La planificación regional en la América Latina ...	212
	Wander, Hilde	
8	Policies and implementation methods in the internal redistribution of population	213

Categoría	Autor y título	Página
8	Wander, Hilde Population policies affecting internal migration and urbanization	214
7	Wing Shun, Juvencio "Subempleo rural en México"	214
6	Wise, M.J. "Economic factors of metropolitan planning"	216
6	Wissink G.A. " Metropolitan planning problems in the Netherlands?"	219
6	Wróbel, Andrés Región central, perspectivas de desarrollo	221
6	Wróbel, Andrzej El crecimiento de Santiago y el proceso de concentración; ...	222
1	Zemelman, Hugo Los movimientos de población y su impacto para el desarrollo regional: ...	223
4	Zuicher, James J. Residential preferences: Implications for population redistribution in non-metropolitan areas	223

PRIMERA PARTE: INTRODUCCION

I. POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

1. Políticas de Población

Las políticas de redistribución espacial de la población, deben tratarse dentro del amplio contexto de las políticas de población. Tales políticas, a veces llamadas políticas demográficas, consisten en medidas que se toman a nivel público para adecuar el tamaño, el ritmo de crecimiento, la estructura y la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo económico y social establecidos por un país. De lo anterior se desprende que las políticas de población son parte integrante de las políticas de desarrollo socio-económico. Por un lado, las políticas de población se justifican en la medida en que, por sus efectos sobre la dinámica y estructura de la población contribuyan al logro de los objetivos del desarrollo. Por otro, debe considerarse que para alcanzar ciertas metas demográficas, se requiere una acción concertada sobre múltiples factores económicos y sociales, razón por la que las políticas de población adquieren un carácter intersectorial. Los objetivos finales de la política demográfica son, entonces, por definición, iguales a los objetivos de las estrategias de desarrollo, cuya finalidad principal es mejorar los niveles y la calidad de la vida del pueblo.

Se suele hacer una distinción entre políticas explícitas e implícitas de población. Explícitas son las políticas que formulan claramente los cambios demográficos que son necesarios para lograr los objetivos de las estrategias de desarrollo. En cambio, las políticas implícitas no explicitan metas demográficas, pero sí tienen una influencia sobre las variables poblacionales. Ha de reiterarse que normalmente las variables demográficas forman una parte integrante e importante de las políticas de desarrollo; por lo cual, aunque las medidas que se adopten a nivel público no estén directamente destinadas a influir en el tamaño, crecimiento, estructura y distribución espacial de la población, se suele estar consciente de los eventuales efectos demográficos que puede tener su puesta en práctica.

Dentro de este contexto se define como política de redistribución espacial de la población al conjunto de medidas que se toman al nivel público y que adecúan, en forma directa o indirecta, la migración interna y la distribución espacial de la población a los objetivos del desarrollo socio-económico nacional y regional de un país.

2. La base teórica de las políticas de población

Para la elaboración de políticas de población es necesario disponer de un conocimiento sobre diversos aspectos relacionados con el desarrollo socio-económico, los procesos demográficos y las diferentes alternativas posibles de acción pública para influir en la dinámica poblacional.

En cuanto se refiere a las políticas de redistribución espacial de la población esta base científica debe incluir, en primer lugar, un profundo conocimiento de los patrones de migración y de la distribución espacial (en particular del proceso de urbanización), sus determinantes y sus consecuencias. Para captar en forma adecuada todos estos aspectos, es útil considerar diferentes niveles de análisis. En el primer nivel, conviene ubicar

el fenómeno bajo estudio en el espacio y en el tiempo; esto es, efectuar un análisis histórico del desarrollo económico y social. A partir de este conocimiento deben identificarse los factores determinantes de los procesos bajo estudio. Aunque los factores determinantes globales son de mayor importancia, también será necesario considerar los procesos micro-sociológicos y psico-sociales de la migración (estudio de motivos, por ejemplo). La descripción de las características internas de los procesos representa el tercer nivel de análisis. Luego, para saber si habrá necesidad de una política de redistribución espacial será indispensable tener un conocimiento de las consecuencias de los procesos, tanto para el país en conjunto como para las áreas de rechazo y de atracción. En este cuarto nivel de análisis será útil hacer pronósticos sobre el futuro desarrollo de los patrones de migración interna y de la distribución espacial, y de sus consecuencias, partiendo de la situación socio-económica vigente y suponiendo ausencia de medidas que influyan, directa o indirectamente, en la distribución espacial de la población. Es importante hacer, a esta altura, una referencia expresa al proceso de urbanización, su diagnóstico, sus proyecciones. Esto implica analizar sus relaciones con factores económicos, políticos y sociales del desarrollo, y con el sistema de asentamientos de que él resultan, ambos enfocados como elementos posibles de manipular en tanto instrumentos de acción para la consecución de determinadas metas de desarrollo económico y social.

Unicamente después de contar con suficientes antecedentes acerca de los puntos anteriores se puede entrar en la fase esencial de las políticas de redistribución espacial de la población: la determinación tanto de objetivos y metas como de los instrumentos específicos de la política a seguir. De lo anterior se desprende la importancia que adquiere el conocimiento sobre estos instrumentos, especialmente en términos de su eficacia, viabilidad y aceptabilidad.

Por último, la base teórica de una política de redistribución espacial de la población debe incluir un conocimiento sobre la eficacia de los cambios demográficos inducidos para alcanzar los objetivos establecidos.

3. Los instrumentos de las políticas de redistribución espacial de la población

Como se señaló anteriormente es posible distinguir primero las políticas implícitas de las políticas explícitas de redistribución espacial de la población. Como ejemplo de política implícita de redistribución espacial se puede señalar la intervención del Estado en el mercado de las tierras urbanas o suburbanas, a fin de evitar o de disminuir la especulación y de fijar niveles de precios compatibles con las necesidades futuras lo que, junto a una política que estimule la construcción de viviendas, puede tener como consecuencia un aumento de la migración hacia esa área. Otro ejemplo de política implícita de redistribución espacial de población consiste en la promoción de regiones suburbanas, combinando una intensa explotación agropecuaria, y de otros recursos naturales, con una adecuada industrialización dirigida a los mercados regionales y extra-regionales; estas acciones pueden generar un nuevo tipo de economía de

escala que ofrezca alternativas a los migrantes potenciales que están considerando un cambio de lugar de residencia. Existe también una serie de políticas de desarrollo general que, aún cuando no fueran tomadas explícitamente para influir en la distribución especial, tienen efectos sobre ella. Entre estas políticas pueden señalarse: a) reforma agraria; b) fomento a las industrias artesanales domésticas y a las pequeñas industrias locales; c) desarrollo de la industria ligera, de elaboración de productos agrícolas en las propias zonas de producción o en sus proximidades; d) establecimiento de industrias pesadas en zonas subdesarrolladas o particularmente afligidas por crisis económicas; y, e) las políticas de precios, de créditos y de aranceles aduaneros.

Las políticas explícitas de redistribución espacial de la población, al contrario, intentan influir en forma directa, a corto, medio o largo plazo, en estos procesos, principalmente controlando, fomentando o deteniendo flujos migratorios. En la formulación de los objetivos de tales políticas se señalan, en forma explícita, qué cambios se necesitan en la distribución espacial para adecuar este proceso al desarrollo socio-económico del país. Se pueden distinguir entre las políticas explícitas de redistribución espacial de la población las siguientes:

a) La descentralización de la industria

La descentralización de la industria es un instrumento muy importante para controlar la migración hacia un área metropolitana o zonas altamente industrializadas, o para reorientar los flujos migratorios a otras áreas. El material de estudio en este campo es abundante. Entre las acciones aplicadas hay varias que merecen destacarse:

- propiciar la transferencia de industrias de centros urbanos antiguos a nuevas áreas de desarrollo,
- fijar límites de empleo para ciertas industrias,
- efectuar prohibiciones para el establecimiento de industrias cerca de ciudades congestionadas,
- conceder facilidades a industrias que se basen en la agricultura,
- otorgar facilidades a industrias que contribuyan al mejoramiento de la infraestructura de áreas rurales,
- promover el desarrollo de industrias siderúrgicas (o de "base") en centros urbanos intermedios,
- estimular el desarrollo de pequeños centros urbanos relacionados con la elaboración del petróleo, otros minerales o con plantaciones,
- incentivar el establecimiento de fábricas medianas en pueblos y ciudades de provincia.

b) La descentralización de la administración pública

En varios países de Europa se está llevando a cabo una descentralización de la administración pública, tanto en términos geográficos como de organización. Es sobre todo el primer aspecto el que merece atención. Para descongestionar las grandes ciudades los gobiernos simplemente reubican ministerios o servicios generales completos, lo que implica el traslado de una gran cantidad de personas. En general esos ministerios o servicios generales son trasladados a áreas de relativamente baja densidad poblacional, donde se están iniciando proyectos industriales. Un buen ejemplo es Holanda donde, hace un año atras, se tomó la decisión de cambiar los servicios

de teléfonos de La Haya al norte del país, operación que implica que alrededor de 10 000 personas tienen que cambiar de lugar de residencia, en un lapso relativamente corto.

c) El desarrollo de polos de crecimiento

Una política extensamente discutida en cuanto a patrones de asentamientos humanos se basa en la teoría de polos de crecimiento. Polos de crecimiento son ciudades que ya existen o que están planificadas con el propósito de funcionar como "contra-magnetos" a la continua expansión económica y poblacional de las ciudades muy grandes. Las ciudades denominadas polos de crecimiento pueden ser satélites suburbanos situados a una distancia no muy grande de las metrópolis o centros urbanos que se planean en regiones aisladas y que necesitan de un núcleo relativamente grande para proyectos de industrialización. La "growth-pole strategy" ha sido aplicada en varios países: Unión Soviética (1970), Francia (1960), Japón (1960), Bulgaria (1960) y se preparó un esquema para ser aplicado a la India.

d) La construcción de nuevas ciudades

En general esta política está asociada con el desarrollo de pequeñas áreas urbanas que tendrán cierto desarrollo autónomo en términos de empleo, comercio, vivienda, etc. Muy conocidos en este campo son "The New Towns Act" de Inglaterra (1946), el plan "West Holland" y el plan de Líbano (1960); este último establece una red de centros urbanos de diferentes dimensiones sobre la base de una distribución regional de funciones económicas, sociales y administrativas. Las nuevas ciudades pueden emplazarse también en áreas de frontera o de colonización operando como centros de servicio. Respecto de América Latina hay tres proyectos de suma importancia: la ciudad industrial Bernardino de Sahugan (México), Santo Tomé de Guayana (Venezuela) y la Ciudad de Brasilia (Brasil).

e) La remodelación de las grandes ciudades

Las medidas que se toman no tienen como objetivo disminuir la migración hacia las ciudades, sino resolver los problemas de las grandes ciudades de cualquier índole. Generalmente se trata de la construcción de ciudades dentro de la ciudad o de nuevos centros urbanos en el contorno de un área metropolitana. Sin duda estas medidas aumentan la fuerza de retención y por ello pueden considerarse como instrumentos de políticas explícitas de redistribución.

f) Medidas que fomentan el desarrollo rural

No es arriesgado decir que son pocas las políticas de desarrollo rural implantadas en forma sistemática para disminuir la presión sobre las grandes ciudades. No obstante conviene mencionar brevemente algunos de los instrumentos aplicados. Por ejemplo, Japón después de la segunda guerra mundial inició el desarrollo de áreas con una baja densidad de población, que tenían suficientes recursos naturales y tierras disponibles para aumentar tanto la capacidad industrial como la producción de alimentos. Conocidos también son los proyectos de asentamientos humanos de Ceylán y de Filipinas, la política de migración de India, el desarrollo de "tierras vírgenes" en la Unión Soviética y la distribución geográfica de proyectos de desarrollo en Irak. Otros instrumentos que suelen aplicarse en el desarrollo

rural están relacionados con: el mejoramiento de la infraestructura, de escuelas rurales y de servicios sociales; de racionalización de la agricultura para absorber mano de obra adicional; facilidades de crédito, salarios mínimos, legislación protectora de trabajadores agrícolas, etc.

g) Medidas que estén orientadas al retorno de los migrantes rurales

Ya en el siglo XVII se llevaron a cabo medidas para disminuir la migración a las grandes ciudades. El Gobierno de Inglaterra, por ejemplo, prohibió la construcción de nuevas casas en Londres y emitió bandos para hacer regresar los migrantes al campo. En Francia se determinó por ley la extensión máxima de París (1652). Más drásticas son las medidas implantadas en Nigeria en 1962: se estableció por ley que todos los migrantes jóvenes sin trabajo tenían que regresar a su lugar de origen, existiendo indicios de que la policía tenía a su cargo "deportar" a estos migrantes. Muy conocidos también son los instrumentos aplicados en China en cuanto a la transferencia de "población excedente" a áreas determinadas, el hacer regresar los migrantes en viaje a la ciudad, la educación ideológica en el campo para retener los migrantes potenciales, ciertas facilidades a migrantes que retornan, etc.

h) Medidas especiales para los migrantes potenciales

Son medidas que se toman a nivel público para influir en las actitudes y motivaciones de los migrantes po enciales o para ayudar a las personas que quieren migrar por motivos económicos a encontrar un trabajo adecuado en los lugares de residencia o en ciertas ciudades intermedias o polos de crecimiento previstas en planes nacionales de urbanización.

Si bien hay, entonces, una diferencia importante entre políticas implícitas y explícitas debe reiterarse que el estudio de las políticas de redistribución espacial de la población no puede limitarse al cuadro de referencia restringida de medidas directas que influyen en las migraciones y la distribución espacial. En rigor, no existe una política única de redistribución espacial sino más bien un sistema de medidas directas e indirectas que varía de país a país.

Por último, debe advertirse que la redistribución espacial de la población nunca es el único objetivo de una política; es por esta razón que la información relevante sobre este tema se encuentra en forma dispersa en una gran cantidad de documentos sobre planificación del desarrollo regional, urbano y rural, frecuentemente de carácter oficial, no publicados o de circulación limitada.

4. Obstáculos para la elaboración e implementación de políticas de población

Uno de los obstáculos más serios que se presentan para la elaboración e implementación de políticas redistributivas de población consiste en la aparente carencia de instrumentos operativos. En este sentido, ha de tenerse presente que la experiencia acumulada en los países desarrollados señala el logro de éxistos parciales. A pesar de contar con una infraestructura relativamente sofisticada en materia de planificación, muchas de estas naciones no han podido controlar suficientemente, de acuerdo con sus objetivos, las tendencias que rigen el crecimiento urbano (así parece haber ocurrido en

Estados Unidos, Bélgica, Holanda, Australia, Japón, etc.). Por otra parte, diversas medidas dirigidas a la descentralización y relocalización de establecimientos industriales han resultado ser menos fructíferas de lo esperado (Unión Soviética, Polonia, Bélgica, etc.). Finalmente, las políticas específicamente destinadas a la renovación de áreas metropolitanas se han visto obstaculizadas por los mecanismos de mercado del suelo urbano (especulación, dificultades de expropiación).

Los intentos por evaluar la eficacia de los instrumentos utilizados coinciden en que su aplicación no ha conseguido el cumplimiento cabal de las metas propuestas. Es probable que las razones de estas deficiencias estriben en: a)diagnósticos incompletos; b) una sobre-simplificación de los modelos interpretativos del crecimiento urbano y de la distribución espacial; c) el surgimiento de áreas conflictivas a nivel de los proyectos políticos de desarrollo; d) la ausencia de mecanismos institucionales suficientemente flexibles; e) una inadecuada coordinación entre las esferas de acción política y de diseño técnico.

Desde otro ángulo, las medidas dedicadas a la programación del desarrollo rural tampoco exhiben un panorama suficientemente nítido. Aunque es habitual que los diagnósticos acerca de distribución espacial de la población sugieran la conveniencia de retener a los habitantes en el medio rural no puede desconocerse que ello supone una alteración radical de las tendencias redistributivas observadas. No parece factible esperar que las condiciones de retención operen dentro de un marco de sub-empleo, de concentración de recursos productivos y de ingreso o de carencias en cuanto a equipamiento básico para garantizar un mínimo nivel de interacción y bienestar sociales. Tampoco resulta evidente que sea factible consolidar el poblamiento rural cuando se introducen tecnologías ahorradoras de mano de obra o ciertos sistemas de asignación individual de tierras que dejan de lado a grupos de trabajadores campesinos.

A raíz de este tipo de reflexiones se ha logrado comprender que las acciones en el ámbito rural demandan una perspectiva más amplia, que contempla cambios de tipo estructural y el diseño de procedimientos imaginativos para incrementar la producción y productividad sin desplazar fuerza de trabajo. Sin embargo, los instrumentos desarrollados en este campo parecen hallarse todavía en una fase preliminar de elaboración, lo que implica que su eficacia aún no está suficientemente demostrada. Por lo demás es preciso reconocer que las condiciones del medio rural difieren considerablemente no sólo a nivel internacional, sino dentro de cada país; estos distingos han de tenerse en cuenta al seleccionar y aplicar cursos de acción.

Finalmente, parece conveniente señalar que existe una serie de medidas complementarias a la planificación urbana, regional y rural que aún no han sido mayormente difundidas y para los cuales se carece de suficiente experiencia. Si bien muchas de ellas tienen un carácter auxiliar, al estar dirigidas a efectuar las actitudes y motivaciones de los migrantes o a ayudar a quienes desean migrar o encontrar trabajo"adecuado" en determinados lugares, su empleo pudiera contribuir al éxito de los instrumentos de planificación específicamente destinados a influir en la dinámica poblacional. A vía de ejemplo pueden mencionarse:

a) el uso de los medios de comunicación de masas para informar acerca de posibilidades de trabajo u otras condiciones de vida en ciertas áreas,

b) la instalación de oficinas de trabajo que canalicen la oferta y demanda de empleo entre áreas de emigración y de inmigración,

c) el establecimiento de unidades móviles de migración laboral que acompañen y regulen los desplazamientos migratorios estacionales,

d) la habilitación de organismos para el readiestramiento técnico de adultos con el fin de capacitarlos para ciertos tipos de empleo disponibles en los lugares de inmigración,

e) la introducción de cambios fundamentales en la enseñanza básica y media de los sectores rurales de modo que sus contenidos se adecúen a las actividades agrícolas y agro-industriales.

5. Planificación urbano-regional y redistribución espacial

Gran parte de las acciones emprendidas en materia de planificación del desarrollo urbano, rural y regional son relevantes para políticas de población. Como ya se ha indicado, esta relevancia no corresponde necesariamente a los objetivos expresados al formular las estretegias pertinentes, sino que se encuentra asociada a los efectos de las medidas aplicadas. Es por ello que, conjuntamente con los requerimientos en cuanto al conocimiento de los procesos de urbanización y migración, que configuran la base teórica de las políticas de redistribución de población, se hace necesaria la comprensión de los instrumentos disponibles. Sólo en la medida que se cuente con una información acerca de éstos, de sus fundamentos y del sentido con que han operado al ser utilizados en determinadas situaciones, se estará en condiciones de definir alternativas concretas de implementación.

II. PLANIFICACION URBANO-REGIONAL Y POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

1. Distribución espacial de población

Los procesos que rigen la distribución geográfica de la población en una sociedad determinada están en función de los mecanismos que esa misma sociedad ha diseñado para apropiarse y beneficiarse del espacio. A lo largo del decurso histórico se van definiendo y redefiniendo las pautas básicas de localización de actividades e individuos siguiendo los patrones de cambio experimentados por la producción, el intercambio y el consumo. La configuración espacial de una población en un momento dado no puede comprenderse, sin embargo, como una resultante directa o inmediata de las fuerzas sociales en operación. Más bien ha de entenderse que aquellos patrones se derivan de tendencias que, en un lapso prolongado, caracterizan las modalidades de división del trabajo. Por otra parte, cada sociedad particular se inscribe dentro de un sistema de relaciones internacionales que modela y condiciona los atributos organizacionales (y territoriales) que ella exhibe en una instancia cualquiera de su evolución.

Ha de reiterarse que los factores que contribuyen a una desigual repartición de la población sobre un territorio no obedecen sólo a condiciones estrictamente ecológicas y demográficas, sino que, en gran medida, son un producto conjunto de fuerzas económicas y sociales que inciden sobre el comportamiento poblacional y caracterizan los procedimientos de intervención dentro de un cierto encuadre físico-biótico. La valorización de algunos elementos como "recursos" está determinada por la existencia de un determinado nivel tecnológico, fruto del desarrollo de la capacidad productiva y estimulado por algún grado de demanda. Es la necesidad social de aquellos elementos, tal como ella esté definida históricamente, la que origina su explotación y su eventual conversión en bienes económicos. En la medida que tal requerimiento se expanda surgirá la conveniencia de incrementar la escala de operación allí donde constituya una actividad "ventajosa". Las ventajas corresponden, obviamente, a los factores de localización, cuyo aprovechamiento puede dar lugar a la generación de flujos de población y de capital. Los primeros asumen el carácter de desplazamientos de fuerza de trabajo y los segundos, la calidad de infraestructura productiva. Los costos económicos y sociales involucrados en la disposición de las actividades en el espacio suelen ser lo suficientemente elevados como para comparar algún monto de inercia. Es por ello que una estructura espacial no constituye un mero reflejo de las formas sociales y económicas, sino que se inserta dentro de éstas guardando un cierto grado de autonomía con respecto a los demás componentes de ese complejo.

La comprensión de que las instancias espaciales asumen una significación que trasciende la calidad de receptáculos inertes para el desenvolvimiento de la acción social, y de que ellas juegan un rol significativo para

los procesos de producción y reproducción de la existencia, ha dado lugar a su incorporación paulatina dentro de la planificación y de las políticas tendientes a promover el desarrollo. Si bien existe una tradición ya "clásica" en el sentido de considerar "variables territoriales" en los planes diseñados por los países, la tendencia ha sido a concebirlas como condiciones "exógenas", que son tomadas en cuenta tan sólo después que se han delineado las metas globales. No ha sido sino muy recientemente que se ha producido un cambio doctrinario en este sentido, pues se ha percibido que las consideraciones de índole territorial han de formar parte integral del cuerpo de los planes y no sólo vehículos para su expresión operativa. Es desde este ángulo que se están desplegando esfuerzos por elaborar políticas nacionales de urbanización.

2. Fundamentos teóricos de la planificación espacial

Es posible distinguir tres corrientes de pensamiento respecto de la inserción del espacio dentro de la elaboración de planes nacionales de desarrollo: el urbanismo, las teorías de localización y las tesis de los economistas del crecimiento. La primera de ellas, de honda raigambre arquitectónica, se orienta hacia la búsqueda de un patrón óptimo de organización del ambiente físico. Su práctica ha estado, en ocasiones, imbuida por la creencia de que es factible conseguir un medio ajustado a los requerimientos humanos (utopismo), idea que se ha instituido a través de los planes de desarrollo físico (reguladores, directores, maestros) que tiende a normar los modos de utilización del suelo (Auzelle). En otras ocasiones, el urbanismo ha connotado una perspectiva determinista al sostener que la sociedad podrá lograr los fines que se ha trazado en la medida que disponga del medio físico apropiado (Le Corbusier). Una tercera vertiente del urbanismos se deriva de la crítica a los mecanismos de control existentes en las economías de mercado frente a los requerimientos efectivos de la población, actitud de la cual se ha desprendido una orientación hacia la promoción de organismos comunitarios. Estos tres puntos de vista condicionan la práctica del urbanismo contemporáneo (Wingo, 1963:3-7) y dominan el ambiente de la planificación física.

Los intentos por comprender el comportamiento locacional del ser humano constituyen la segunda corriente de pensamiento que respalda las formulaciones realizadas en el campo de la planificación espacial. Aun cuando este ámbito de indagaciones ha tenido algún desarrollo desde la perspectiva del análisis económico, su tratamiento es relativamente reciente. En rigor, la economía neoclásica omitió, por largo tiempo, la consideración de la movilidad espacial de los recursos hacia la producción y el consumo. Uno de los primeros esfuerzos por construir un paradigma de las localizaciones corresponde al estudio de von Thunen (1826), que se desenvuelve dentro de un estilo inflexiblemente clásico y afectado por una visión estática que tiende a la noción del equilibrio total: sólo respetando las rígidas condiciones impuestas es posible comprender el surgimiento de gradientes negativas en las curvas de renta del suelo a medida que aumenta la distancia respecto de la ciudad (mercado). Sin embargo, la tesis parece difícilmente adaptable a las condiciones que exhibe el funcionamiento del sistema económico

general (la búsqueda de una optimización de las curvas de renta). Similares problemas presentan las ideas propugnadas por los teóricos de la localización industrial, entre los que destaca Weber (1909); en efecto, la implementación de estos esquemas se restringe a patrones específicos, de índole mono-empresarial, donde la decisión locacional aparecería gobernada por la minimización de los costos de transporte.

Fuertemente ligadas a las postulaciones económicas reseñadas se hallan dos tendencias interpretativas del uso del suelo y de la centralidad. La primera corresponde a la doctrina "ecológica urbana" (Park y Burgess, 1925) según la cual el comportamiento de las comunidades obedecería a la operación de ciertas "fuerzas ecológicas" que se plasmarían en patrones de organización espacial (anillos concéntricos, sectores, núcleos múltiples). La segunda, centra su interés en la disposición de lugares centrales jerarquizados en el espacio (Christaller, 1933), de acuerdo con el nivel de demanda (frecuencia de consumo y umbral mínimo) de servicios. Posteriormente, Lösch (1940) y otros investigadores trataron de sistematizar las formulaciones anteriores para llegar a concebir una teoría general de localización (Isard, 1956). Sin embargo, estos aportes que tienden a identificar los factores que inciden en la determinación del emplazamiento de entidades (industrias, granjas, servicios) en el espacio, adolecen de dos restricciones importantes, a saber: a) la condición de "equilibrio", que omite la posibilidad de cambio a nivel de las estructuras internas; y b) el supuesto de "racionalidad optimizante" del comportamiento locacional bajo un contexto de absoluta libertad en el flujo de los factores (Mc Loughlin, 1971, Esp. Cap. III).

La tercera corriente de pensamiento que ha orientado el desarrollo de la planificación espacial pudiera identificarse como un producto de los "economistas del crecimiento". Al reconocerse que el desarrollo del proceso productivo, bajo su modalidad capitalista, genera desigualdades al favorecer determinadas localizaciones, surge la tesis de las ventajas comparativas en función de la operación del mercado. Según esta doctrina las decisiones acerca de inversión siguen las determinaciones del libre juego entre oferta y demanda, alcanzando su óptimo allí donde se maximice el nivel de rentabilidad, criterio esencial para definir la eficiencia económica. El ajuste eficaz entre oferta y demanda se produciría en la medida en que se presentasen condiciones de competencia perfecta. Sin embargo, la constatación de inadecuaciones en el funcionamiento del sistema económico (tendencias oligopólicas, desempleo proteccionismo, desigualdades en los términos de intercambio), como el hecho de que la tesis de las ventajas comparativas omite la presencia y los efectos de las economías de escala, minimizan la validez de ésta como instrumento de orientación teórica. Por otra parte, si se extremase la argumentación que le sirve de substrato, el patrón de desarrollo pasaría a interpretarse en términos estrictamente "verticales" (monoproducción). Si la tesis en cuestión fuese modificada de modo que considerase los elementos señalados, es probable que desapareciera la esencia misma de la doctrina. (Chenery, 1961:20).

Las objeciones a la tesis de las ventajas comparativas han dado lugar a formulaciones alternativas que, desestimando la plena vigencia del libre juego de factores, interpretan el crecimiento como un fenómeno que surge en determinados puntos críticos (sectores, áreas) para luego expandirse hacia ámbitos complementarios. Esta suerte de difusión tendría lugar, según

algunas interpretaciones, a través de sectores interrelacionados (crecimiento balanceado) o en áreas específicas (crecimiento desequilibrado) a través de "retroencadenamientos" (sustitución de importaciones) o de "ultra encadenamientos" (intensificación en el uso de productos o servicios pre-existentes) (Rodwin, 1972:39-41).

3. Problemas de planificación espacial

Sobre la base de las tres corrientes de pensamiento señaladas (urbanismo, teorías de localización, tesis de los economistas del crecimiento), se han desarrollado esquemas de intervención en los procesos de distribución territorial de la población y de las actividades. Aunque evidentemente no existen modelos de validez universal para la planificación urbana y regional, se dispone de una serie de instrumentos que han sido utilizados en diversos países y regiones. Las reflexiones que se efectúan en torno a las dificultades de implementación, así como respecto de criterios para evaluar sus efectos, son de gran relevancia para la explicitación de mecanismos políticos destinados a modificar las tendencias operantes en cada contexto específico. Sin perjuicio de reconocer la existencia de tales peculiaridades es posible identificar algunas áreas problemáticas hacia las cuales se han orientado las diversas acciones en planificación espacial. Conviene reiterar que en este documento se insistirá especialmente en aquellas situaciones más directamente ligadas con la población.

Numerosos estudios han destacado que las desigualdades en el reparto geográfico de los efectivos poblacionales, sujeto a constantes modificaciones, parecen acentuarse a medida que aumentan los niveles de concentración en áreas reducidas de la superficie terrestre. Estas desigualdades se hallan asociadas tanto a los movimientos migratorios cuanto a los diferenciales en las tasas de crecimiento natural. Debe advertirse que si bien las migraciones internacionales tienen una incidencia importante para determinados países, son los desplazamientos internos los que adquieren mayor significación dentro del ámbito de cada nación. Estos movimientos han asumido particular dinamismo a raíz de la profundización de las disparidades regionales y rural-urbanas que exhiben, especialmente, los países de menor desarrollo relativo.

La naturaleza de las migraciones internas parece guardar relación con el ritmo y nivel alcanzado por el proceso de urbanización. Pero, aún, a pesar de que estas condiciones difieren entre las diversas situaciones nacionales, existe una inquietud semejante toda vez que se reconoce la tendencia selectiva de las migraciones, lo cual suele interpretarse como un elemento negativo con relación a las áreas de salida de población. Además, el acceso de contingentes migratorios hacia determinados sectores del territorio de un país plantea serios desafíos en materia de asimilación y de satisfacción de requerimientos de diverso orden. Finalmente, no puede dejarse de lado el hecho de que los flujos migratorios generan presiones, eventualmente tensiones, que afectan con mayor o menor fuerza a la población residente en las áreas de destino.

Tradicionalmente los análisis en planificación regional han partido del supuesto que la movilidad espacial de la población plantea posibilidades concretas para abordar su redistribución a lo largo del territorio. Diversos mecanismos han sido diseñados para "orientar" las corrientes migratorias hacia direcciones que, en determinados contextos y bajo modelos políticos específicos, han sido consideradas "deseables". Sin embargo, las experiencias tenidas muestran que, a pesar del alto grado de sofisticación alcanzado por algunos de los instrumentos disponibles, su efectividad ha resultado ser menor que la esperada. Uno de los ejemplos que suelen esgrimirse en este sentido corresponde a la relativa incapacidad para detener el crecimiento de las áreas metropolitanas y limitar las tendencias centralizantes del poblamiento (así como de las inversiones y de las decisiones políticas). Otra situación que frecuentemente se indica como un motivo de frustración para los planificadores urbano-regionales consiste en las dificultades por compatibilizar la disminución de las disparidades regionales con los objetivos de incrementar el ritmo de crecimiento económico nacional; en este caso, las inquietudes respecto de la población han abarcado tanto el estímulo de las migraciones desde las "regiones rezagadas" como los incentivos para retener sus habitantes. Por otra parte, uno de los dilemas persistentes en planificación urbano-regional está constituido por la conveniencia de diseñar políticas que se dirijan a las áreas geográficas o a las personas afectadas por las desigualdades generadas por el desenvolvimiento del sistema económico.

Si bien la preocupación de los esquemas de planificación espacial parece haber enfatizado la significación de las migraciones, no puede desconocerse el hecho que las diferencias en el ritmo de crecimiento natural representan un componente muy importante de las disparidades que ofrecen las tendencias del poblamiento. Esto es particularmente efectivo toda vez que se constatan distintos regímenes de fecundidad y mortalidad entre regiones de un país y entre áreas rurales y urbanas; es obvio que estas discrepancias no son un fruto exclusivo de un distinto marco ecológico, sino principalmente de las desigualdades que se presentan en términos de la posición de los individuos y grupos sociales respecto de los procesos de producción, consumo e intercambio. Así, en general, se estima que las poblaciones involucradas en patrones de subsistencia se distinguen por un comportamiento reproductivo que no es alterado por medios artificiales; en cambio, es probable que bajo condiciones de predominio de las formas de mercado los niveles de fecundidad tiendan a reducirse. Paralelamente, es factible suponer que la mortalidad alcance sus expresiones menos acentuadas en aquellos medios donde la disponibilidad de servicios médico-asistenciales, así como la accesibilidad a ellos, determinada por la posición social de los individuos, sea mayor: Los antecedentes estadísticos disponibles permiten postular que las diferencias ("desequilibrios") urbano-rurales e inter-regionales se hallan fuertemente asociadas con desigualdades en términos de regímenes demográficos.

Ante la constatación de las disparidades apuntadas se han formulado diversas estrategias cuyo diseño inicial no siempre ha tenido por objeto la homogeneización del ritmo de crecimiento de la población. Sin embargo, pareciera que algunas de ellas se han encaminado a la aplicación de medidas que, en general, tienden a reducir el nivel de incremento demográfico. Este suele ser percibido, por ciertos sectores involucrados en los procesos de adopción de decisiones, como un área conflictiva, especialmente en cuanto sus

efectos respecto de la ampliación de los requerimientos de inversión en servicios que no son directa, o inmediatamente, productivos. A pesar de la persistencia de los argumentos de esta naturaleza existe algún consenso en el sentido que las desigualdades que presenta el poblamiento no pueden resolverse mediante la mera reducción del crecimiento demográfico (ver al respecto, el resumen del capítulo 3 del informe Population and the American Future preparado por la Comisión sobre Población y el Futuro de los Estados Unidos).

Una tercera faceta desde la cual la población es concebida como una instancia esencial de las políticas de planificación urbana y regional corresponde al empleo. Aquí los problemas se plantean entre los objetivos generales de aumentar el ritmo de expansión económica y distribuir sus frutos. En otros términos, como la racionalidad del sistema productivo capitalista se orienta hacia la obtención de una mayor rentabilidad de los factores, se propugna tanto la diversificación de la producción, mediante incentivos a los factores de consumo (fomentando, simultáneamente, la escasez), como a la minimización de los costos de producción. Por esta vía se desarrollan tecnologías que son ahorradoras de fuerza de trabajo constriñéndose las potencialidades de absorción laboral. Evidentemente estas condiciones alcanzan su expresión más conflictiva en los países de menor desarrollo relativo. Por otro lado, la búsqueda de economías de escala, externas y de aglomeración tiende a circunscribir el ámbito espacial en el que se despliegan las fuerzas económicas que redundan en sectores de mayor productividad. De allí resultan diferencias importantes en cuanto a los niveles de bienestar que pueden alcanzar las poblaciones localizadas en las diversas áreas del territorio de un país.

La persistencia y el carácter penetrante de estas desigualdades ha sido motivo de preocupación para los planificadores urbano-regionales quienes han intentado articular estrategias de intervención. Así la formulación de Rodwin (1972) en cuanto a promover un patrón de desarrollo de "descentralización concentrada", las iniciativas de los propulsores de la doctrina de Perroux (1955) sobre "polos de crecimiento y desarrollo" y la concepción de Friedmann (1968) respecto de una "estrategia de urbanización deliberada", parecen estar dirigidas por un cierto reconocimiento de que en las economías de mercado es imposible impedir la existencia de algún grado de concentración. Diversos autores han reflexionado acerca del uso de instrumentos tales como incentivos y sanciones tributarias a las instancias de decisión económica, diseñados para orientar localizaciones, advirtiendo que su eficacia ha sido muy limitada. Pareciera, en consecuencia, que la tendencia concentradora que exhibe el sistema constituye un parámetro crucial. Sin embargo, surge la inquietud en torno a los límites "aceptables" de esa concentración, dado que con las medidas propuestas no se eliminarían sino, a lo sumo, se atenuarían los "desequilibrios"; en rigor, no se conocen medios por los cuales se pudiera alcanzar una difusión generalizada de los efectos del crecimiento de modo de obtener condiciones de homogeneidad y equidad.

A pesar de la diversidad de formulaciones conceptuales y de los numerosos intentos de operacionalización a nivel de la práctica técnica, parece

existir consenso en el rol esencial del empleo como agente de la distribución (y redistribución) de población. En efecto, la incorporación de ésta a la actividad económica revela el punto de intersección de los dos subconjuntos básicos para la definición de políticas de desarrollo: población y sistema económico. De allí que uno de los problemas fundamentales que ha de encararse al promover acciones en el empleo de la planificación consista en la búsqueda de una ecuación que ligue a ambos subconjuntos. Evidentemente, esta relación trasunta una honda raigambre espacial que no puede estar ausente en las instancias decisorias. Es obvio también que el modo de solución que se intente abordar constituye una opción crucial a nivel del modelo político global que se encuentre en funcionamiento.

REFERENCIAS

Commission on Population Growth and the American Future, 1972, Population and the American Future, Washington: United States Government Press.

Chenery, H.B., 1961, "Comparative Advantage and Development Policy", en The American Economic Review, vol. 51, N° 1 (1961).

Christaller, Walter, 1933, Die Zentralen orte in Süddeutschland; Jena: Fischer Verlag (Hay versión en inglés, ed. por Calisle Baskin, 1967, The Central Places of Southern Germany; Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.)

Isard, Walter, 1956, Location and Space Economy; Cambridge, Mass.: MIT Press/ John Wiley and Sons.

Lösch, August, 1954, The Economics of Location, New Haven: Yale University Press.

Mc Laughlin, J. Brian, 1971, Planificación Urbana y Regional: Un Enfoque de Sistemas; Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (edición original inglesa en 1969).

Park, Robert, Ernest Burgess y Robert McKenzie, eds., 1925, The City; Chicago: University of Chicago Press.

Rodwin, Lloyd, 1972, Países y Ciudades: Comparación de Estrategias para el Crecimiento Urbano; Buenos Aires: Ediciones SIAP (Edición original en inglés en 1970).

Thompson, Wilbur R., "A Preface to Urban Economics", en Resources for the Future, Baltimore: The Johns Hopkins Press, Inc.

Von Thunen, Johannes Heinrich, 1826, Der Iscoerte Staat in Beziehung . . .; Jena: Fisher Verlag (Hay versión en inglés, ed. por Peter Hall, 1966, The Isolated State; Londres: Pergamon Press).

Weber, Alfred, 1929, Theory of the Location of Industries; Chicago: Chicago University Press (Edición original en alemán publicada en 1909).

Wingo, Lowdon, et al; 1963, "Cities and Space: The Future Use of Urban Land", en Resources for the Future, Baltimore: The Johns Hopkins Press, Inc.

III. PRESENTACION DE INSTRUMENTOS RELEVANTES PARA POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION: UNA GUIA PARA LAS REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Existe una abundante bibliografía acerca de modelos y experiencias en planificación urbano-regional que son relevantes para el diseño de políticas de redistribución espacial de la población. Resulta difícil, sin embargo, discernir dentro del repertorio técnico disponible la presencia de instrumentos suficientemente explícitos sobre esta materia. Es por esta razón que los documentos que integran esta bibliografía han sido resumidos de modo tal que se destaquen las consideraciones de índole poblacional.

Con el objeto de introducir una cierta pauta ordenadora de los textos seleccionados, se ha procedido a agruparles dentro de grandes categorías que pretenden identificar sus tópicos centrales. Obviamente este ordenamiento es meramente convencional y no se tiene la intención de que constituya una tipología rigurosa; en efecto, se presentan traslapos entre las categorías identificadas lo que revela que ellas no tienen un carácter exhaustivo ni excluyente. Sin embargo, a pesar de estas objeciones se ha estimado prudente describir brevemente el contenido de cada rubro haciendo referencia a algunos de los instrumentos de planificación que se hallan más directamente vinculados con procesos redistributivos de la población.

1. Planificación urbano-regional y redistribución espacial de población

Dentro de esta categoría se consideran aquellos trabajos de carácter más general que proporcionan un espectro teórico-conceptual amplio o que revisan diversas medidas y experiencias en planificación territorial. Así por ejemplo, Friedmann y Goddard, desde perspectivas diferentes, abordan la discusión del significado de una estrategia nacional de centros poblados como un marco para la definición de políticas específicas (regionales, urbanas, sectoriales). Matus y Neira consideran el contexto espacial latinoamericano destacando la necesidad de que éste sea explicitado dentro de los planes nacionales de desarrollo; pero, mientras el segundo de estos autores describe la estructura espacial existente alertando acerca de su significado para la implementación de modelos factibles, Matus aboga por una ruptura del esquema tradicional (modelo vertical) y por la promoción de una expansión del ecúmene (modelo horizontal).

En otros trabajos se describen y comentan métodos existentes para inducir modificaciones en la distribución espacial de la población. Rita Kaunitz, por ejemplo, analiza las políticas de descentralización concentrada teniendo presentes las tendencias de la industrialización y la migración, a la vez que efectúa reflexiones acerca del desenvolvimiento rural y de la definición de regiones como objetos de desarrollo. Diversos informes de agencias de las Naciones Unidas aparecen también en esta categoría porque tienen un carácter informativo e incluyen recomendaciones para elaborar diagnósticos urbano-regionales para diseñar estrategias de asentamientos. Finalmente, ha parecido importante añadir algunos textos que aluden a la preservación de la calidad del ambiente como una de las motivaciones para la formulación de políticas de localización de la población y de las actividades económicas.

Los documentos pertinentes a esta categoría son los siguientes:

Alonso, William, Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization.

Arenas, Roberto y Albert, Terry, El Proceso de Urbanización y sus Implicancias en el Desarrollo.

Bose, Asish, Rural Development, Dispersal of Industries and Population Redistribution: Policies and Experiences.

CEPAL, La Distribución Regional de la Actividad Económica

Friedmann, John, The Urban-regional France for National Development .

Goddard, I. B., National Settlement Strategies - A Framework for Population Distribution Policies .

Guadarrama, Leonidas, El Conocimiento de la Población y el Crecimiento Urbano .

Hauser, Philip M. y José Medina Echeverría, Informe de los Relatores .

Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Conclusiones y Recomendaciones .

Kautnitz, Rita D., Criterios y Planes Públicos relativos al Desarrollo Nacional y Regional con respecto a la Urbanización.

Matus Romo, Carlos, El Espacio Físico en la Política de Desarrollo .

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, CEPAL/ILPES/Informe Final (Parte Tercera) del Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional.

Naciones Unidas, Policies and Programmes Affecting Urban and Rural Population Distribution .

Neccohea, Andrés, Tendencias del Movimiento Demográfico Chileno y Exploración de Algunas Hipótesis sobre su Futuro .

Negron, Marco, A Propósito de la Investigación de los Problemas Físicos y Espaciales del Desarrollo a Diferentes Niveles de Análisis .

Neira Alva, Eduardo, La Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina .

C., "Ocupación del Territorio y Desarrollo Urbano", en Planificación Regional y Urbana en América Latina.

Peláez, César, El Uso de Datos y Estudios Demográficos en la Planificación del Desarrollo Regional .

Prebisch, Raúl, El ILPES y la Planificación Regional .

Stöhr, Walter, La Integración Económica y Espacial en América Latina .

Ter Heide, H., Population Redistribution Policies in Western European Countries.

Ter Heide, H., Goals and Objectives of Population Redistribution Policies with Social Reference to Western Europe.

United Nations-ECAFE, Research in Urbanization and Physical Planning - A Suggested Outline for the ECAFE Region.

United Nations, Human Settlements. The Environmental Challenge .

United Nations-ECAFE, Report of the Expert Working Group on Problems of Internal Migration and Urbanization and Selected Papers.

Utria, Rubén, Algunos Aspectos Sociales del Desarrollo Regional en América Latina .

Zemelman, Hugo, Los Movimientos de Población y su Impacto para el Desarrollo Regional: Esquema de Diagnóstico Regional que incluya diferentes Dimenciones de la Población.

2. Planificación regional y estrategias de desarrollo territorial

Se identifican en este rubro numerosos textos que describen la fundamentación, metodología y las técnicas de planificación regional tal como ellas han sido desarrolladas en contextos nacionales específicos. Rivkin analiza la experiencia turca a partir de la revolución de 1919-1923, haciendo referencias detalladas a los intentos por promover un modelo "equilibrado" de desarrollo socio-económico a nivel regional (dispersión y concentración selectiva) a fin de contrarrestar la primacía de Estambul (nueva capital de Angora) y el predominio económico del área del mar de Mármora. Dos documentos sobre Japón (Japan Reports, vol. XVIII, N°23 y el artículo de Shimbokobe) se concentran en un ambicioso plan de "remodelación" del archipiélago japonés, concebido como una fórmula de desarrollo reticulado, tendiente a garantizar la más completa libertad de circulación de personas, bienes y energía, de manera que se obtenga una mayor homogeneidad y armonía de la estructura socio-territorial.

La formulación de un modelo polarizado de planificación regional (sistema urbano jerarquizado) constituye parte de los esfuerzos que el Departamento Nacional de Planeación de Colombia ha desplegado con el propósito de lograr un más alto grado de integración física, socio-económica y política del país; dos documentos se refieren a estas labores. No se omiten, en esta categoría, algunas reflexiones de carácter polémico que, si bien pudieran considerarse de tipo evaluativo, se distinguen por su énfasis en la concepción de modelos alternativos de planificación regional a escala nacional.

Meot y Domiselj analizan críticamente la estrategia nacional de desarrollo del Perú, que traza una imagen-objetivo a ser alcanzada hacia 1990, cuyo objeto es alterar la actual distribución espacial de la población "mejorando" la ocupación física del territorio y promoviendo la participación de la ciudadanía.

Resulta particularmente interesante, también, considerar la ordenada exposición de Friedmann respecto de la evolución del sistema de planificación de Venezuela (la progresiva incorporación de las dimensiones demo-espaciales dentro de los planes nacionales y las experiencias en la formulación de estrategias regionales específicas) y confrontarla con el enfoque crítico de Travieso quien, apoyado en un modelo de tipo estructural, traza algunas líneas para un desarrollo integral de "crecimiento hacia adentro" que supone la ruptura de las tendencias actuales. En otro texto (Toro) se efectúa un cuidadoso análisis de la incorporación de variables poblacionales dentro de dos estrategias nacionales y regionales de desarrollo chilenas, como partes de proyectos socio-políticos divergentes.

Dentro de este rubro de artículos y documentos, como habrá podido apreciarse, se alcanza un grado mayor de especificidad respecto de las formulaciones y "doctrinas" que se debaten en los textos que integran la categoría precedente. Un tópico que resulta particularmente recurrente es aquel que concierne a la división del territorio en unidades regionales de acuerdo con objetivos múltiples (expansión y crecimiento económicos, mejoramiento del patrón de asentamientos humanos y de localización de actividades productivas, reorientación de flujos migratorios, equilibrar niveles diferenciales de dinamismo económico entre sectores del territorio, perfeccionamiento de los dispositivos y acciones de tipo administrativo, promoción de la participación de la población en la adopción de decisiones, obtener una mayor "eficiencia" en las inversiones del sector público). Para los efectos de distinguir entidades regionales, dentro de los esquemas de planificación del desarrollo, suele recurrirse a fronteras naturales o atributos físico peculiares (cuencas hidrográficas, áreas agronómicas), a algunos rasgos socio-culturales (comunidades indígenas, "regionalismo"), al grado de intensidad de las transacciones económicas (áreas rezagadas, regiones dinámicas) o, simplemente, a unidades administrativas con cierto nivel de autonomía (distritos especiales, estados). A pesar de la diversidad de criterios técnicos involucrados en la identificación de ámbitos regionales (homogeneidad, nodalidad, polarización) existen consideraciones de tipo persistente: localizaciones específicas, percepción de "problemas" y "oportunidades", conciencia de que es posible plantear soluciones mediante instrumentos de planificación.

Una revisión amplia, aunque no exhaustiva, de los esquemas de planificación regional permite distinguir algunos ámbitos "privilegiados" por la práctica técnica: desarrollo intensivo (vertical) de recursos específicos, expansión del territorio poblado mediante programas de colonización de "fronteras" (desarrollo horizontal), promoción de áreas deprimidas a fin de superar sus condiciones de "marginalidad" física o socio-económica, articulación de unidades espaciales caracterizadas por su heterogeneidad relativa, constitución de agrupaciones político-administrativas para garantizar el mejor funcionamiento del sistema nacional de gestión. Corrientemente la formulación de estrategias nacionales de desarrollo espacial implica el diseño de sistemas de asentamientos que incluyen tanto a los centros urbanos (concebidos, a veces, como dispositivos especializados de producción y servicios) como a la población rural dispersa.

Existen algunos objetivos económicos que son comunes a los esfuerzos en materia de planificación regional, entre ellos cabe mencionar el incremento del número de empleos, la elevación de la productividad y el aumento de los niveles de ingreso real por persona. Aunque los modelos propuestos para lograr estos objetivos difieren (por ejemplo, desarrollo inducido desde el exterior vis à vis desarrollo internamente inducido; descentralización concentrada vis à vis dispersión económica), su puesta en práctica acarrea profundos efectos sobre los contingentes poblacionales, alterando su dinamismo, composición y repartición. Es de crucial importancia que tales efectos sean previstos y que se adopten medidas específicas sobre la materia. Muchas veces los fines de equidad nacional se consideran en términos territoriales y ellos no necesariamente se compatibilizan con las condiciones de equidad a nivel de la población. Algunos de los documentos seleccionados proporcionan antecedentes en el sentido de incorporar, en forma explícita, las variables poblacionales dentro de las formulaciones de planes de desarrollo regional.

Los textos que integran esta categoría son:

Brutzkus, Eliezer, Les Plans de Répartition de la Population en Israël.

Departamento Nacional de Planeación, Modelo de Regionalización, bases para una Política Regional en Colombia.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Políticas de Desarrollo Regional y Urbano. Modelo de Regionalización.

Friedmann, John, Venezuela, from Doctrine to Dialogue.

Geisse, Guillermo, Descentralización a partir de la Actual Concentración.

Gianella, Julio E., Políticas Nacionales de Distribución de la Población en el Perú.

Japan Reports, vol. XVIII, N° 23.
HUD International. Information Series N° 22.

Meot, Henry y Domicely, Sergio, Cambios Estratégicos en la Ocupación por Territorio: Algunas Cuestiones de la Experiencia Peruana.

Rivkin, Malcom D., Area Development for National Growth: The Turkish Precedent.

Robirosa, Mario; Rofman, Alejandro y Moreno, Oscar, Elementos para una Política Regional en la Argentina.

Sanhueza, Bernardino, Notas para Perfilar una Política de Desarrollo Regional en Chile.

Shimbokobe, Atsushi, Concepts and Methodology of Regional Development.

Toro, Eduardo, Políticas de Distribución de Población y Estrategias de Desarrollo: El Caso Chileno.

Travieso, Fernando, Venezuela Problema: Aspectos Regionales y Urbanos.

3. Políticas nacionales de urbanización

Esta categoría comprende estudios y proyectos destinados a definir un patrón nacional de asentamientos urbanos. Se incluyen, también, textos que abordan el desarrollo urbano, a escala nacional, así como otros que, desde una perspectiva crítica, fundamentan programas de reforma urbana. La mayoría de los documentos reconoce que el crecimiento urbano plantea problemas complejos que requieren de una acción concertada para abordar su solución. Se advierte cómo los esfuerzos en este campo se hallan en un plano tentativo, pues la concepción global de los centros urbanos, en tanto sistemas abiertos, es una materia de muy reciente evolución. Paulatinamente parece haberse tomado conciencia de la necesidad de una convergencia entre las políticas destinadas a controlar y orientar el crecimiento urbano, inscritas en una perspectiva sistemática, y los esfuerzos por elaborar una estrategia de desarrollo territorial (regional).

Resulta hasta cierto punto paradojal constatar la existencia de una serie de semejanzas entre los esquemas-diagnósticos y experiencias en la conformación de políticas nacionales de urbanización de países con muy diverso nivel de desarrollo y con contenidos histórico-sociales también distintos. Por ejemplo, un tópico común consiste en la crítica que se efectúa a las tendencias "deformantes" que conducen a la "apoplejía" de ciertos centros y a la "anemia" relativa de la mayoría de los asentamientos urbanos. Puede parecer obvio ante tal diagnóstico, que las formulaciones instrumentales guarden similaridad, pero ello no debería omitir la necesidad de efectuar reflexiones en torno a los requerimientos específicos de cada sociedad. En alguna medida este tipo de inquietudes se halla presente en los trabajos de Hardoy.

Un tema que ha sido objeto de prolongados debates consiste en el análisis de las ventajas y desventajas que se perciben respecto del crecimiento urbano. Por largo tiempo se ha proyectado el espectro de la "sobre-urbanización" (o "hiper-urbanización") sobre la fisonomía poblacional de los países de menor desarrollo relativo. De acuerdo con esta tesis, la urbanización es vista como un fenómeno que ha ocurrido sin guardar coherencia con la evolución industrial. El trasfondo de esta postulación revela una inferencia lineal de lo que ha sido la experiencia histórica de los países capitalistas desarrollados donde ambos procesos se distinguieron por un dinamismo coetáneo. En rigor, la naturaleza de la urbanización como proceso de la sociedad exige de pautas analíticas que se adecúen a cada situación histórica particular; luego, ella debe comprenderse a la luz de las condiciones que plantea el grado de desarrollo y de autonomía nacionales. Por cierto que constituye un tema relevante, y no sólo a nivel ecológico-demográfico, aquel que se orienta hacia las relaciones entre el ritmo de crecimiento (y de los componentes de éste) de los centros urbanos y la velocidad de creación de empleos en sectores productivos y de dotación de servicios e infraestructura. De igual forma resulta necesario concebir criterios para la distribución espacial del incremento urbano.

Las lecturas incorporadas en esta categoría difieren en cuanto a sus perspectivas teóricas y a sus sugerencias metodológico-operacionales. Morrison analiza una proposición para enfrentar los efectos locales y regionales de la redistribución de la población en los Estados Unidos considerando

las tendencias a la conformación de grandes regiones urbanas (megalópolis). Discute, en particular, los problemas de segregación y contaminación. Este documento pudiera confrontarse con el estudio de Ashley acerca de la nueva ley de vivienda y desarrollo urbano de aquel país, así como con el informe de la Comisión sobre Crecimiento de Población y el Futuro de los Estados Unidos. El artículo de Tange ilustra dos formas para promover el desarrollo urbano planificado en el Japón: la concentración en regiones metropolitanas y la creación de nuevos asentamientos para mejorar la distribución de población y de actividades económicas. Acosta y Hardoy describen la experiencia de Cuba en sus esfuerzos por contener el crecimiento de La Habana y propiciar polos urbanos en otras áreas del país dentro de un plan que se articula con redes viales provinciales y nuevos emplazamientos industriales y portuarios. Los trabajos de Hardoy se concentran en medidas de cambio estructural para redefinir los contextos urbanos de América Latina en una estrategia que ha de coordinarse con reformas en los sectores rurales. Salmona aborda el tema de la antimonia rural-urbana como uno de los "problemas" que se plantean a la integración social.

Dentro de esta categoría se incluyen los siguientes estudios:

Acosta, León, M. y Hardoy, J., La urbanización en Cuba.

Ashley, Thomas, A New Urban Growth Strategy for the United States.

Commission on Population Growth and the American Future, National Distribution and Migration Policies.

Friedman, John, Una Estrategia de Urbanización Deliberada.

Gessie, Guillermo, Problemas del Desarrollo Urbano Regional en Chile.

Hardoy, Jorge, Políticas de Urbanización y Reforma Urbana en América Latina.

Hardoy, Jorge; Basaldúa, Raúl y Moreno, Oscar, La Tierra Urbana. Políticas y Mecanismos para su Regulación y Tenencia.

Hardoy, Jorge y Moreno, Oscar, Tendencias y Alternativas de la Reforma Urbana.

Informativo Nº 497, año XV, Cámara Peruana de la Construcción.

Jakobson, Leo y Prakash, Ved, Urbanization and Regional Planning in India.

Ministerio de Obras Públicas de Venezuela, Desarrollo Urbanístico.

Morrison, Peter A., Dimensions of the Population Problem in the United States.

Morrison, Peter A., Policy: Issues and Objectives.

ODEPLAN, Distribución de la Población Urbana en Chile.

Raghor, Iris, Modalidades de Crecimiento Urbano en el Oriente Medio.

Rodríguez, Raúl, Notas sobre el Desarrollo Urbano en Bogotá y en Colombia.

Salmona, Rogelio, Urbanización e Integración Social.

Tange, Konzo, Planned Development of Urban Settlements in Japan.

Unikel, Luis, El Proceso de Urbanización.

Violich, Francis, La Planificación Regional en la América Latina: Algunos Ejemplos de Problemas y Posibilidades.

4. Problemas en planificación urbana

El diseño de instrumentos destinados a enfrentar "problemas urbanos" representa uno de los temas de mayor tradición dentro del campo de la planificación espacial. La consideración de la ciudad, como un objeto susceptible de ser organizado desde una perspectiva física o como una entidad espacial que es posible estructurar en términos de una comunidad "ideal", constituyen preocupaciones que han inquietado a los estudiosos de la sociedad (filósofos y reformadores sociales) por largo tiempo. Como fruto de sus reflexioees y de los elementos de conocimiento adquiridos se dispone actualmente de un repertorio de medios técnicos para el análisis y la aplicación de correctivos y paliativos. Si bien parece existir consenso en el sentido que muchos de estos elementos tienen un carácter sectorial ello no implica desconocer su utilidad para los efectos de poner en práctica las decisiones adoptadas a nivel de las políticas nacionales de urbanización.

Uno de los temas más intrigantes en planificación urbana es aquel que concierne al tamaño de los asentamientos y a los efectos que éste (además de su crecimiento) tienen sobre la estructura de costos involucrada en la dotación de una infraestructura básica. El profesor Malisz desarrolla una concepción ("teoría de umbrales") de criterios de medición para tales costos. Tomando como referencia el patrón existente de asentamientos y las previsiones de crecimiento futuro de la población urbana, el procedimiento de Malisz permite el análisis de las posibilidades de expansión de cada asentamiento teniendo en cuenta sus condiciones fisiográficas, de dotación de infraestructura y de uso del suelo; con estos antecedentes se pueden detectar "umbrales" o escollos para la expansión de cada centro y determinar prioridades de desarrollo. Un estudio propiciado por Nacional Financiera de México y la OEA considera los costos de urbanización en las nuevas ciudades industriales. El trabajo de Urdaneta es también pertinente a este tema..

Otro tópico relevante para la planificación urbana es aquel que concierne a la vivienda. Un documento del IV Congreso Interamericano de Vivienda resume las ponencias y conclusiones de mesas redondas celebradas en el continente americano con el propósito de conceptualizar y evaluar el contexto en que se ubica el llamado problema de vivienda. Las reflexiones que se efectúan conducen a relacionar los aspectos propiamente sectoriales con aquellos

pertinentes a los asentamientos de la población. Otra forma de considerar la vivienda y los requerimientos asociados a ella está dada por la búsqueda de la optimización del equipamiento, materia que es desarrollada en los informes del Instituto de Urbanismo y Arquitectura de Berlín y del Instituto Central de Investigación y Proyectos de Urbanismo de Moscú.

El estudio de las actitudes hacia la distribución de la población y de las preferencias residenciales también representa un ámbito problemático que ha inquietado a los planificadores urbanos. Los artículos de Mills et al. y de Zuicher y Fugett son ilustrativos de tales indagaciones. Fuertemente asociada a estas preocupaciones se halla la investigación de los efectos conductuales de la concentración y de la congestión, tal como los analizan Carnahan, Galle y Guest.

Los trabajos incluidos en esta categoría son los siguientes:

Beale, Calvin, Rural and Non-metropolitan Population Trends of Significance to National Population Policy.

Carnahan, Douglas L.; Galle, Omer R. y Guest, Avery M., Congestion, Concentration and Behaviour: Research in the Study of Urban Population Density.

Congreso Interamericano de Vivienda, Resultados de Mesas Redondas en América, Ponencias, Conclusiones y Recomendaciones del IV Congreso Interamericano de Vivienda.

Instituto de Urbanismo y Arquitectura de Berlín, Instituto Central de Investigación y Proyectos de Urbanismo de Moscú, Optimización de los Sistemas de Colonización.

Malisz, Boleslaw, Control of Urbanization.

Mills Mazie, Sara y Raurings, Steve, Public Attitude towards Population Distribution Issues.

Nacional Financiera S.A. y la OEA: Informe Final del Simposio sobre Costos de Urbanización en las Nuevas Ciudades Industriales.

Naciones Unidas: Informe del Relator.

Richardson, Harry, The Costs and Benefits of Alternative Settlement Patterns or Are Big Cities Bad.

Richardson, Harry, The Economics of Urban Size.

Urdaneta, Alberto, Los Costos de Urbanización y el Modelo Nacional de Desarrollo.

Zuicher, James I. y Fugitt, Glenn V., Residential Preferences: Implications for Population Redistribution in Non-metropolitan Areas.

5. Programación de asentamientos urbanos

La conciencia de que es conveniente programar el crecimiento urbano de modo de lograr un grado más alto de articulación del territorio nacional ha dado origen a numerosos procedimientos que suelen formar parte de las políticas nacionales de urbanización de las estrategias de desarrollo espacial. El carácter específico de estos instrumentos y la gran difusión que ellos han tenido justifican su consideración bajo dos sub-categorías diferentes que se esbozan a continuación.

5.1 Centros de crecimiento, polos de desarrollo y ciudades intermedias

La noción centro de crecimiento se aplica a un complejo integrado por una o más localidades que proveen, o pudieran proveer, una gama amplia de funciones productivas, culturales, comerciales y de servicios para sí mismas y para el entorno rural que las circunda. Su aplicación es concordante con la noción de que el crecimiento económico sólo es factible cuando se concentran las inversiones en determinadas porciones del espacio. Numerosos países han considerado esta concepción como un medio para promover o reactivar áreas débilmente desarrolladas o en deterioro; se estima que al concentrar los esfuerzos económicos en unos pocos puntos seleccionados es posible obtener los beneficios de las economías de escala y de aglomeración. A su vez, suele considerarse que los centros de crecimiento constituyen mecanismos operativos para reorientar flujos migratorios que, de otra forma, desembocarían en áreas urbanas que se perciben como "demasiado grandes" o "congestionadas". Un problema que se presenta al intentar su definición consiste en la selección de criterios para determinar cuáles son las localidades que pudiesen adquirir la condición dinámica que se espera.

Un concepto profundamente ligado al de centro de crecimiento es aquel de polo de desarrollo. Su formulación, ya clásica, corresponde a Francois Perroux quien ha sostenido que el análisis del crecimiento sostenido de la producción total debería concentrarse en el proceso a través del cual aparecen y crecen diversas actividades mientras otras declinan en importancia. Si bien la tesis original se orienta a la distinción de agentes de motricidad a nivel de unidades productivas en un espacio económico abstracto, paulatinamente ella ha asumido una connotación espacial concreta (física). Desde esta perspectiva la característica esencial de los polos de desarrollo es la presencia de complejos empresariales que aparecen y evolucionan como un producto de los efectos estimulantes ejercidos en el espacio geográfico por las actividades motrices. Estas últimas se caracterizan porque suscitan el desarrollo de actividades inducidas (encadenamientos), incitan flujos de ingresos y regulan las labores productivas de otras unidades empresariales. Un polo de crecimiento corresponde a la concentración de algunas actividades motrices que, combinadamente, originan un aumento regular del producto local; en tanto, un polo de desarrollo alude a un crecimiento que ocurre como fruto de algún cambio estructural rompiendo el nivel de equilibrio económico-social del espacio en que se inscriben.

La tesis de las ciudades intermedias difiere levemente de las formulaciones precedentes. Parte del supuesto que es conveniente concentrar los esfuerzos en pos del desarrollo en algunas localidades existentes pero que se

encuentran afectadas por un gran distanciamiento económico y demográfico respecto de uno o más centros que tienen un carácter de primacía. Se estima que tales ciudades intermedias pudieran convertirse en núcleos de atracción para las inversiones y la población migrante que, de otro modo, se orientarían hacia las grandes áreas urbanas.

Estas tres postulaciones guardan grandes semejanzas entre sí, aunque un análisis más detallado pudiera revelar la existencia de matices diferenciales. Han sido propugnadas como instrumentos de gran versatilidad y es frecuente que se les incorpore dentro de los planes nacionales de desarrollo regional. Pero también han sido impugnadas por quienes consideran que la formulación teórica que les sirve de substrato tiene un carácter más bien retórico. En particular, las críticas se han centrado en dos problemas: a) las dificultades para discernir cuáles localidades pudieran servir como núcleos de concentración ("deben ser lo suficientemente grandes como para permitir el surgimiento de economías externas y lo sufientemente pequeñas como para obviar la congestión poblacional y económica"); y b) las incoherencias que se plantean entre el estímulo a la concentración y los principios de equidad que se supone serían cautelados por su puesta en práctica. Otras observaciones apuntan hacia los problemas de costos involucrados en la promoción de su desarrollo.

Los trabajos seleccionados consideran tanto los aspectos teóricos como las implicaciones técnicas de los centros de crecimiento, polos de desarrollo y ciudades intermedias. Di Tella, por su parte, se concentra en los aspectos sociológicos de la polarización como categoría operacional en planificación regional, mientras Morrison efectúa un análisis evaluativo. El caso del valle de Aburrá (Medellín, Colombia) es tomado como ejemplo de polarización y es por ello que se incluyen dos textos descriptivos de las tendencias de la urbanización y de las pautas de planificación en aquella área.

Forman parte de esta sub-categoría las siguientes lecturas:

CEPAL, Cambios Recientes de las Modalidades de Asentamiento Urbano y Rural en América Latina: Algunas de sus Repercusiones en la Organización y el Desarrollo Social.

Di Tella, Torcuato S., El Concepto de Desarrollo Polarizado en Planeación Regional: Un enfoque Sociológico.

Gakenheimer, R., Bienestar Social y Problemas de Empleo en los Centros Urbanos con Referencia las Inversiones en Polos de Crecimiento.

Gobierno de Antioquía, Planteamientos Generales para el Desarrollo de Antioquía.

Morrison, Peter A., A Demographic Assessment of New Cities and Growth Centers as Population Redistribuion Strategies.

Naciones Unidas, División de Asuntos Sociales, Distribución de las Poblaciones Urbana y Rural y Patrones del Establecimiento de Poblados en el Asia: Su Relación con los Criterios Públicos de Desarrollo.

Reyes, Ulrich, El Proceso de Urbanización en el Valle de Aburrá, Dimensiones, Problemas, Causas e Implicancias Políticas.

Rivkin, Malcom D., La Urbanización y el Desarrollo Económico. Algunos Modos de Abordar el Dilema.

Rossi, A. La Teoría de los Polos como Instrumento de Restructuración de los Sistemas Urbanos en América Latina.

Ternent, Anthony S., Hacia Políticas Nacionales de Urbanización en América Latina.

5.2 Ciudades nuevas y ciudades satélites

El establecimiento de nuevas ciudades consiste en la creación de centros o comunidades que se agregan a los que componen la red urbana existente. Ellas pueden emplazarse en áreas de "frontera" o de colonización operando como centros de servicio en zonas de tipo agrícola, tal como ha acontecido en Israel y Holanda, o construirse en lugares donde existen recursos naturales de localización fija, como ocurre con la Guayana venezolana. En ambos casos se incentiva el aprovechamiento de los recursos de que dispone un país, pero el grado de intercambio con el espacio regional es más elevado en la primera de estas situaciones, mientras que las ciudades mineras, por ejemplo, adoptan el carácter de enclaves.

Otra modalidad con que suele enfrentarse la disposición espacial de las ciudades nuevas consiste en generar focos de concentración en áreas que ya constituyen parte del ecúmene nacional pero que se hallan afectadas por un letargo económico y por presiones emigratorias. En este caso la decisión puede involucrar el fortalecimiento y potenciación de núcleos pequeños para que operen como centros de atracción (relocalización de industrias, beneficios tributarios, servicios especializados).

Una tercera alternativa espacial para la localización de ciudades nuevas está dada por los centros satélites de las áreas metropolitanas, que operan como instancias de descongestión, como sucede con las comunidades establecidas a distancia intermedia respecto de Londres y dentro de la cuenca de París. En esta situación lo que se pretende es impedir la expansión de gigantescas aglomeraciones para generar un patrón polinuclear de asentamientos separados por anillos verdes ("regeneración de las tendencias megalopolitanas").

Otra forma probable de encarar las ciudades nuevas corresponde a la relocalización de las capitales nacionales para contribuir a un aflojamiento de las tensiones centralizantes de población y actividades, como ha sido el caso de Brasilia y Angora. Evidentemente el establecimiento de una nueva ciudad capital puede combinarse con consideraciones de localización tales que contribuyan a la apertura o a la revitalización de ciertas áreas del territorio de un país.

La envergadura de las inversiones requeridas, la necesidad de contar con un poder fuerte de decisión y los criterios para su ubicación en el espacio, configuran algunos de los elementos críticos involucrados en el establecimiento

de ciudades nuevas. Naturalmente este tipo de acciones no puede considerarse como una finalidad per se, sino en términos de los objetivos que se halla trazado la política nacional de urbanización.

La mayoría de los documentos que integran esta sub-categoría corresponden a análisis de la puesta en práctica, dentro de políticas de urbanización, de la concepción de ciudades nuevas. El informe de Naciones Unidas (IFHP Bulletin 1973) da cuenta de las experiencias en Inglaterra, Francia e Israel. Por su parte, el artículo de Lloyd se dedica a la identificación de criterios previos para la localización y factibilidad de implementación de una estrategia de urbanización con ciudades nuevas. El documento que aparece bajo el nombre de Kulinski resume un debate acerca de las ventajas y desventajas de promover centros intermedios o ciudades nuevas.

Los siguientes textos abordan el tema que se ha presentado:

Dyckman, J., Sobre la Creación de Ciudades Nuevas.

Hoover, Edgar M., Policy Objectives for Population Distribution.

....., IFHP Bulletin 1973, Nº 3.

United Nations, Urbanization and Planning in Sweden: Information to the United Nations Conference on the Human Environment.

Kuklinski, A., Las Nuevas Ciudades y el Fortalecimiento de las Ciudades Intermedias.

Kudrayatsan, A.D., Distribución y Planificación de Nuevas Ciudades en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Le Royer, Ann M., The New Towns Movement in Great Britain and the United States.

Lloyd, M.E., Socio-economic and Location Elements for Planning New Towns.

Planning for New Towns (Report on the United Nations Symposium on the Planning and Development of New Towns).

6. Planificación metropolitana

La expansión de la escala urbana, una expresión de las tendencias concentradoras y centralizantes de la población y del sistema de actividades económicas y de gestión, es uno de los atributos más notables de la urbanización contemporánea. Su aparición en tanto fenómeno demográfico y espacial es relativamente reciente en los países de menor desarrollo relativo pero revela un dinamismo considerable. Numerosas son las "denuncias" que a modo de diagnóstico, suelen hacerse con respecto a las entidades de tipo metropolitano y la mayoría de las estrategias de planificación territorial están imbuidas por el ethos descentralizador. Entre las desventajas que se adjudican a las metrópolis se hallan: su impacto desequilibrante respecto del

proceso de crecimiento económico, los costos que demanda la mantención y desarrollo de las grandes estructuras poblacionales espacialmente concentradas, el deterioro de la calidad del ambiente, la elevación de ciertos costos sociales difíciles de expresar en términos monetarios (congestión, alienación, anomia), el incremento de formas de consumo conspicuo. A pesar de tales objeciones, existe una nutrida bibliografía que señala que muchas de esas desventajas son más aparentes que reales; gran parte de los factores asignados tradicionalmente a los costos configurarían beneficios desde el punto de vista de los estímulos para la producción en gran escala, los desequilibrios que se mencionan habitualmente serían un fruto del aumento de la "eficiencia" productiva y los problemas de deterioro ambiental y de las condiciones de habitabilidad podrían afrontarse mediante una planificación apropiada.

Entre los textos seleccionados, algunos se refieren al redesarrollo o remodelación de las ciudades mayores como un paliativo para los problemas de congestión y hacinamiento. Debido a numerosos factores (normas constructivas, problemas ambientales, especulación con los valores del suelo), las medidas de remodelación suelen tener un considerable costo. Por otra parte, una vez trascendido un cierto nivel de población surge la necesidad de realizar onerosas inversiones en sistemas alternativos, como ocurre con los requerimientos de tránsito rápido o con la edificación en altura. Algunas de las medidas que habitualmente se recomiendan corresponden al desarrollo de ciudades nuevas en la periferia inmediata de los núcleos metropolitanos (que, a diferencia de los satélites mencionados en la categoría 5.2., no son concebidos como entes autónomos sino como elementos funcionales de la estructura urbana que tienden a generar un cierto grado de policentrismo o "suburbanización") y la remodelación de las áreas centrales de tales núcleos ("in-town-new towns") o la congelación de su crecimiento para preservar patrimonios arquitectónicos, habilitar vías peatonales y ampliar zonas verdes y de recreación). Por cierto, dada la magnitud adquirida por las áreas metropolitanas y sus "problemas", muchos de los documentos que han sido incorporados en otras categorías tienen relevancia para la concepción de medidas de intervención en aquéllas.

Las lecturas seleccionadas proporcionan una muestra bastante amplia de puntos de vista y experiencias en diversos sectores del mundo. Stefanović describe el proceso de planificación metropolitana de Yugoslavia en el contexto del modelo político de la autogestión social, concibiendo los aspectos físicos como parte de una estrategia destinada a conformar comunidades integradas. Wróbel, Uribe-Echeverría y Escudero analizan la aglomeración santiaguina en el marco de la región central de Chile donde aquella ejerce un predominio poblacional y económico incontestable. Los informes relativos a Colombia señalan los intentos por promover el redesarrollo de Bogotá como una gran aglomeración susceptible de descomponerse en "ciudades nuevas intrametropolitanas". Wise discute los factores económicos como base para el diseño de planes de desarrollo metropolitano advirtiendo que éste ha de formar parte de una estrategia global integrada a los niveles regionales. La Comisión sobre Crecimiento de la Población y el Futuro de los Estados Unidos hace un llamado de atención respecto de las tendencias segregantes de la metropolización en aquel país.

Integran esta categoría los siguientes textos:

Commission on Population Growth and the American Future, Population Distribution.

Cuvice, Laughlin, Urbanization: Some Basic Issues.

Escudero, Juan y otros, Región Central de Chile.

Gorynski, Julius, Metropolitan Planning in Poland.

"Metropolitan Planning and Development" (Part One of the Report of the Group of Experts on Metropolitan Planning and Development).

Ministerio de Obras Públicas de Venezuela. Memoria Año Fiscal 1972.

Municipalidad de Guatemala, EDOM 1972-2000, Plan de Desarrollo Metropolitano.

República de Colombia, Naciones Unidas, BID, Bogota Urban Development Study. Phase II. Final Report.

República de Colombia, La Política Urbana y el Plan de Desarrollo.

Stefanović, Dusan, Metropolitan Planning in Yugoslavia

SINDU, Regiones Metropolitanas y Política Urbana en el Brasil. Decreto Ley sobre la Creación della Comisión Nacional.

Thiysee, I.P., Planificación para una Urbanización Controlada.

Uribe-Echeverría, Francisco, Políticas de Crecimiento y Estructuración para el Area Metropolitana de Santiago.

Wise, M.J., Economic Factors of Metropolitan Planning.

Wissink, G.A., Metropolitan Planning Problems in the Netherlands.

Wróbel, Andrés, El Crecimiento de Santiago y el Proceso de Concentración; Perspectivas para la Década 1970-1980.

Wróbel, Andrés, Región Central, Perspectivas de Desarrollo.

7. Programación del desarrollo rural

Dentro de esta categoría se consideran numerosas medidas susceptibles de ser aplicadas en el medio rural. Algunas de ellas se concentran en elementos específicos, como la introducción de tecnología, mientras que otras implican transformaciones estructurales. Entre las motivaciones para la implementación de políticas de desarrollo rural se destaca el reconocimiento

de que el ritmo de crecimiento urbano, impulsado por los desplazamientos de población desde los sectores rurales, ocasiona problemas de gran envergadura a la economía nacional.

Ha podido percibirse que, especialmente en los países de menor desarrollo relativo, las condiciones de vida de los habitantes rurales (carencia de ingreso real, inaccesibilidad al control de los medios de producción) suelen configurar un efecto de repulsión que llega a ser más poderoso que el grado de atracción que eventualmente ejercen las áreas urbanas, donde los niveles de desempleo y subempleo son habitualmente elevados. De este modo, se producirían transferencias de fuerza de trabajo que difícilmente son absorbidas por los mecanismos productivos urbanos.

Algunas de las medidas aplicadas al sector agropecuario pueden redundar en un incremento relativo de los flujos migratorios. Así, por ejemplo, la mecanización de las faenas rurales, concebida como un medio para incrementar los niveles de producción y productividad, puede dar origen al desplazamiento de fuerza de trabajo. Del mismo modo, la aplicación de una reforma en los patrones de tenencia de la tierra pudiera circunscribirse a la mera asignación individual de predios, lo cual también incidiría en la marginación de contingentes humanos respecto del proceso productivo rural. Los intentos por transformar la estructura de cultivos, recurriendo a la selección genética de semillas y a fertilizantes, lo que involucra transformaciones tecnológicas importantes, como parece ser el caso de la llamada "revolución verde" practicada en países asiáticos, pueden contribuir a acentuar la estratificación social en los sectores rurales beneficiando a las minorías poseedoras de la tierra.

Parece evidente que si dentro de los objetivos nacionales en materia de política de población se contempla una disminución de las migraciones rural-urbanas, así como una atenuación de las diferencias en las condiciones de vida entre ambos medios ecológicos, será necesario recurrir a medidas de desarrollo de carácter integral. Se ha sugerido, que entre las iniciativas susceptibles de adoptarse en este campo se halla la práctica de una reforma global del sector agrario (promoviendo formas cooperativas o colectivas de tenencia de la tierra, cambios en los patrones de cultivos, racionalización de los sistemas productivos, diseño de mecanismos crediticios y de asistencia técnica), el emplazamiento de establecimientos agroindustriales (que, complementando la producción directa de bienes agropecuarios con un proceso de elaboración, contribuyan a elevar el valor agregado del producto del sector rural) y la "urbanización" del campo (mediante la localización de actividades y servicios tradicionalmente localizados en centros urbanos, lo cual puede implicar alterar el patrón de asentamientos de la población).

Gonzalo Arroyo realiza un análisis de los elementos requeridos para desarrollar una política de reforma agraria que considera los objetivos de uso máximo del trabajo campesino, aumentando los niveles de producción y de integración social del campesinado; desde esta perspectiva se estima que sería factible incrementar la capacidad de retención de población en los sectores rurales a la vez que mejorar las condiciones de vida en éstos. A su vez, Wing Smun discute los problemas de crecimiento de la población rural de México y considera que el subempleo rural constituye un escollo casi insuperable; desde un ángulo diferente, Moisés de la Peña estima que el incremento poblacional de los sectores rurales mexicanos se convierte en un problema dentro

de los moldes de desarrollo capitalista, pero que tal expansión pudiera obviarse mediante una intensificación del proceso de reforma agraria combinado con la ampliación de las áreas de explotación de recursos y con la absorción de excedentes de población en centros urbanos.

Maikov ejemplifica la redistribución de recursos laborales rurales en la Unión Soviética mediante la programación de áreas de cultivo a lo largo del país, el emplazamiento de industrias forestales, la pesca y el desarrollo de obras de irrigación. Nimpund indica cómo Tanzania pretende transformar las condiciones de vida de la población rural a través del reagrupamiento de la población dispersa en aldeas generales por medio de una participación democrática de sus habitantes. Karin describe los problemas paquistanos con la aplicación de la reforma agraria y la revolución verde señalando que, a pesar de estas medidas, la migración rural-urbana sigue teniendo proporciones que califica como alarmantes.

Dentro de esta categoría se incluyen los siguientes textos:

Araujo, José E., y Franco, Alberto, Algunas Políticas Agrarias que pueden retardar el Crecimiento Poblacional Urbano.

Arroyo, Gonzalo, Elementos para una Política de Reforma Agraria.

Camargo, José Geraldo da Cunha, Urbanismo Rural.

Exheralde, René, Agrupamiento de la Población Rural dispersa en Villorrios Agrícolas.

Glikson, Arthur, Planificación y Fomento Rural en Israel.

Havens, Eugenie, Támesis: Estructura y Cambio, Estudio de una Comunidad Antioqueña.

Karim, Sjajehan S., Challenges of Satisfying the Expectations of the Rural Population in Pakistan.

Maikov, A., Redistribution of Rural Labour Resources.

Nimpund, Krismo, Community Development and Popular Participation in the United Republic of Tanzania.

Peña, Moisés de la, Desarrollo Agrícola y Demográfico de México.

Soefaat, C., Fomento Rural. Problemas de Transmigración.

Wing Smun, Juvencio, Subempleo Rural en México.

8. Políticas migratorias y de empleo

Uno de los elementos que más directamente incide en los patrones de distribución y redistribución de población es el empleo. Existe una asociación muy fuerte entre desplazamientos migratorios y ocupaciones y algunos autores han interpretado los primeros como un fruto de decisiones racionales frente a ciertas alternativas que se presentan a los individuos. Aunque esta argumentación puede ser discutida desde diversos ángulos, entre otros aquel que alude al supuesto ajuste "automático" de los factores sociales y económicos, es evidente que el empleo constituye una motivación social trascendente. Diversas medidas directas se han aplicado para restringir y asistir a los movimientos migratorios, mientras que otras se han orientado a la creación de empleos mediante la descentralización de actividades (industriales y gubernamentales).

La mayoría de los países de economías centralmente planificadas controlan las migraciones rural-urbanas como un medio para limitar el crecimiento de los centros poblados de mayor tamaño. Para estos efectos se recurre a sistemas de empadronamiento y asignación residenciales. Sin embargo, los intentos por impedir la expansión de algunos núcleos de mayor tamaño, como ha ocurrido con Moscú, han resultado poco eficaces. China Popular proporciona un ejemplo de medidas más amplias para el retorno de migrantes hacia áreas rurales, que incluyen la reeducación de las personas involucradas a nivel de las cooperativas agrícolas, así como la práctica de un "servicio rural" por parte de la juventud con educación superior. En otros casos, asociados con políticas de colonización o expansión de "fronteras", se ha contribuido a la relocalización de población a través de la asignación de predios o mediante oficinas móviles que prestan asesoría a los "colonos".

Una modalidad distinta de abordar la orientación de los flujos migratorios, aunque no necesariamente incompatible con las medidas ya mencionadas, consiste en la generación de empleos en áreas poco pobladas de los territorios nacionales. Entre las iniciativas adoptadas las más frecuentes corresponden a estímulos para localizar establecimientos industriales en localidades pequeñas y decisiones para ubicar algunas funciones estatales fuera de las capitales nacionales. También pudieran considerarse otras medidas que si bien no están directamente dirigidas a alterar flujos migratorios pudieran ocasionar instancias de atracción, como ciertos proyectos de obras públicas.

El trabajo de Hilder Wander proporciona un marco de referencia general para comprender la formulación de políticas y los métodos de implementación en materia de redistribución interna de la población. Todaro considera medidas de corto, mediano y largo plazo para mitigar los desplazamientos migratorios rural-urbanos, así como el desempleo, a través de la eliminación gradual de las diferencias entre ciudad y campo con respecto a los ingresos. Bairoch estima que el éxodo rural, con la consiguiente elevación de la tasa de urbanización, constituye el parámetro principal del desempleo urbano, sugiere algunas medidas para paliar este problema y para aminorar la incidencia de la emigración rural. Hansen concibe un programa permanente para ayudar a personas subempleadas y a los migrantes mediante la relocalización en ciudades de tamaño intermedio. Otros trabajos (Rofman, Figueroa) se refieren a los problemas de la concentración del empleo industrial.

Forman parte de esta categoría los siguientes documentos:

Bairoch, Paul, Desempleo Urbano en los Países en Vías de Desarrollo.

Brown, A.J., The Framework of Regional Economics in the United Kingdom.

Camaron, Gordon C., The Relevance to the United States of British Regional Population Strategies, with a Note on the French Experience.

Figueroa, Esperanza, La Cencentración de la Industria en los Principales Centros Urbanos de México.

Gatica, Fernando, Migraciones Internas, Marginalidad y Desarrollo Urbano.

Hansen, Niles M., The Case of Government Assisted Migration.

Marc naro, Roberto, Nota sobre la Inmigración en la actual Política Demográfica Argentina.

Pi-Chao-Chen, Over Urbanization, Rustication of Urban Educated Youths and Politics of Rural Transformation. The Case of China.

Robirosa, Mario, Migración Interna. La Distribución Espacial de las Oportunidades de Empleo y las Metas de Justicia Distributiva.

Robirosa, Mario, Un Aspecto Descuidado en la Consideración de Políticas de Población (El Modelamiento de las Migraciones Internas).

Rofman, Alejandro, Desarrollo Industrial y Mano de Obra. Algunas Hipótesis.

Sitio, Nilda, La Pérdida de Población de las Provincias Argentinas y los Mecanismos de Identificación Regional.

Todaro, Michael, El Exodo Rural en Africa y sus Relaciones con el Empleo y los Ingresos.

9. Evaluación y administración de políticas de planificación urbano-regional

Bajo esta categoría se incorpora una serie de textos que analizan críticamente las experiencias tenidas en planificación urbano-regional. Esta es una materia particularmente importante para la definición de políticas orientadas a la redistribución de población. Muchos de los instrumentos a los que se ha hecho alusión anteriormente pueden ser considerados tanto desde el punto de vista de su lógica interna como a partir de sus efectos externos. Es probable que una medida destinada a la relocalización regional de inversiones del sector privado, mediante estímulos fiscales (instrumentos tributarios y crediticios o subvenciones), sea exitosa en términos de sus implicaciones físicas inmediatas pero de escasa eficacia en cuanto a promover un incremento

de la capacidad de absorción laboral y a mejorar la distribución de los ingresos personales. Por otro lado, la intención expresa de conseguir un más alto grado de armonía en el patrón de desarrollo inter-regional pudiera entrar en conflicto con objetivos de equidad social. Los logros obtenidos en materia de retener población en áreas rurales no necesariamente se concilian con objetivos tales como el incremento de la productividad sectorial.

Quizás tan valioso como el conocimiento detallado de los instrumentos relevantes para el diseño de políticas de redistribución espacial de población sea la consideración de los intentos por evaluar las consecuencias de su adopción. La evaluación de políticas constituye un campo de escaso desarrollo que requiere de criterios rigurosos para su empleo con fines operativos. Es obvio que ella tiene significados diversos dentro de cada ámbito socio-cultural, pero es factible sostener que existen algunos elementos que pueden tener aplicabilidad general.

También se incluyen en este rubro dos textos acerca de mecanismos de administración del desarrollo urbano-regional (uno de Giadach y otro que describe el SISDRU de Rio Grande do Sul) y otro que comenta un análisis crítico de Friedmann sobre el rol de los planificadores en los países de menor desarrollo relativo (artículo de Luis Vera).

Los documentos que forman esta categoría son:

Achurra, Manuel, Los Desequilibrios Regionales en Chile y algunas Reflexiones sobre el Proceso de Concentración.

Bedrack, Moisés, Desarrollo Urbano y Viviendas: Bases Políticas para enfrentar el rápido Crecimiento Demográfico de las Ciudades.

Geisse, Guillermo y Coraggio, José Luis, Areas Metropolitanas y Desarrollo Nacional.

Giadach, Rodolfo, Hacia una Política de Desarrollo Urbano para el Gran Santiago.

Gilbert, Alan, La Concentración Industrial y su Impacto sobre el Crecimiento de las Ciudades Colombianas.

Ginsburg, Leslie B., La Planificación Regional en Europa.

Grunfeld, F., National and Regional Planning: A Critical Survey of Some Experiences in the Netherlands.

Hardoy, Jorge et al., El Caso de Argentina. Urbanización.

Ligale, Andrew, Criteria and Evaluation of Deliberate National and Regional Plans: Experience of Kenya.

Pumarino, Gabriel, La Política Regional y la Distribución de la Población Urbana en Chile.

Rodwin, Lloyd, National Policies and Experiences Relevant to Urban Development and Evaluation.

Sah, I.P., Land Policies for Urban and Regional Development.

Secretaría do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, Sistema de Desenvolvimiento Regional e Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul (SISDRU).

Travieso, Fernando, Desarrollo Nacional, Desarrollo Regional y Urbanización en el caso de Venezuela.

United Nations, Some Issues Relating to Population Distribution Policies.

Vera, Luis, ¿Agentes del Cambio Social?

SEGUNDA PARTE: RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

ACOSTA, León, M. y J. HARDOY

"La urbanización en Cuba". Demografía y Economía, vol. 6, N°1, 1972. pp. 41-67.

La política de urbanización de Cuba fue diseñada para contener el crecimiento de La Habana y poner énfasis en los equilibrios regionales. Para tal fin se desarrollaron los siguientes proyectos:

1. El desarrollo de la provincia de Oriente:
   a) Santiago, capital de la provincia, cambió hacia un área regional urbana a través de:
   - un mejoramiento de vínculos terrestres con la provincia y el país;
   - ampliación de plantas termoeléctricas, de refinería de petróleo, de plantas de cemento;
   - establecimiento de molinos harineros, de plantas de prefabricación de viviendas y otras industrias.

   b) Creación de un complejo urbano-industrial en Nicaro-Moya como polo alterno a Santiago.
2. Una red de carreteras provinciales.
3. La transformación de Cienfuegos (provincia de Santa Clara) y de Nuevitas (provincia de Camagüey) en centros industriales y portuarios.
4. Industrias de transformación agropecuaria en Camagüey y Santa Espírita.
5. Industrias de bienes de consumo en Santa Laura.

ACHURRA, Manuel

"Los desequilibrios regionales en Chile, y algunas reflexiones sobre el proceso de concentración".
En: Revista Interamericana de Planificación, SIAP, vol. 6, N°23, septiembre, 1972. pp. 28-50.
1960-1967.
Análisis de datos secundarios (censos, etc.).

Objetivos:

a) Analizar las características del desarrollo regional en Chile.
b) Plantear algunas reflexiones sobre la naturaleza, causas y efectos del proceso de concentración en el caso chileno.

Conclusiones:

a) Se observa un fuerte proceso de concentración en la zona central del país, y muy en particular, en la provincia de Santiago.
b) Los gobiernos han ido aumentando su acción en los últimos años para tratar de corregir esta situación.
c) El proceso de concentración continúa, a pesar de todas las buenas intenciones de corregirlo.
d) Los factores que más influyen en la concentración y que deben tenerse en cuenta para la futura formulación de políticas, son de orden geográfico-físico, histórico, económico, político-institucional y social.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile, p. 323).

ALONSO, William

"Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization". The Commission on Population Growth and the American Future. vol. V. Population, distribution and policy". pp. 635-647.

Hoy día, nuestro nivel de conocimiento acerca de los problemas y objetivos de la distribución de la población es pobre. Los programas directos en general son ineficaces y las políticas implícitas no tienen previstas las consecuencias territoriales. La significación de los problemas y la magnitud de los esfuerzos necesarios en la política territorial hacen imprudente un plan maestro en este momento. Más bien hay la necesidad de un proceso de aprendizaje social para clarificar medios y objetivos. Las políticas territoriales directas pueden beneficiarse con una coordinación; sin embargo, no puede esperarse que consecuencias territoriales de otras políticas públicas puedan organizarse alrededor de este tema. Se necesitan medios institucionales para esclarecer las consecuencias implícitas de políticas no-territoriales y las selecciones y metas de distribuciones de población y actividades alternativas.

(Traducción libre del extracto preparado por el autor).

ARAUJO, José Emilio y Alberto FRANCO

Algunas Políticas Agrarias que pueden retardar el Crecimiento Poblacional urbano. I.C.A., OEA (7 pp.).
(Documento presentado a la Conferencia Regional Preparatoria HABITAT; Caracas, Venezuela, 30 junio - 4 julio 1975).

Este documento plantea algunas líneas de política que deberían seguirse en el medio rural para retardar o reducir el proceso migratorio del campo a la ciudad. Antes de llegar a este punto, los autores hacen referencia a la problemática del proceso migratorio. Según ellos, el flujo migratorio campo-ciudad es irreversible debido a los factores de atracción y de expulsión actuantes. Mencionan algunos factores principales como empleo mejor remunerado, facilidades de recreación, servicios de salud, educación y acceso a la vivienda, cosas que por definición faltan en el campo, y analizan luego en forma general la situación actual en América Latina respecto de algunas diferencias regionales.

La tesis central del documento es una consecuencia lógica de lo anteriormente expuesto: "El flujo migratorio campo-ciudad puede reducirse si se crea en las áreas rurales condiciones adecuadas de vida". La política gubernamental para el mejoramiento de las condiciones del campesino debe buscar el mejoramiento de los niveles de ingreso y empleo del campesino como condición necesaria para el incremento de sus niveles de vida, y la reducción de las tasas del aumento demográfico. Como medio para esos propósitos y dentro de una política de beneficio a todos los consumidores, "se deberá incrementar la producción y la productividad para una población que se concentra paulatinamente en las áreas urbanas y que demanda más cantidad y variedad de productos agropecuarios".

El aumento del ingreso se logra cuando el campesino tiene posesión o acceso a la tierra y al capital. Los autores proponen hacerlo por medio de formas comunitarias campesinas. También se consigue aumento del ingreso si se elevan los niveles de empleo de la población rural, lo que se puede conseguir mediante el aumento de la producción, cambios en la composición de la producción y por medio de tecnología intensiva en el uso de mano de obra, medidas que los autores posteriormente discuten brevemente.

ARENAS, Roberto y Albert BERRY

El proceso de urbanización y sus implicaciones en el desarrollo
Colombia, CID, 1969
CID
La década de 1960 (Colombia)
Elaboración teórica (censos, etc.).

Objetivos:

Exponer el problema teórico y concreto representado por el proceso de urbanización en general y en países subdesarrollados (Colombia, entre ellos), como base para elaborar una planeación racional del desarrollo urbano.

Conclusiones:

a) Se presenta un análisis de lo que ha significado el proceso de urbanización y se señala que aunque el fenómeno es universal, las soluciones o su encausamiento no lo son. Todo depende de la naturaleza especial del problema.

b) En seguida se discute el problema en los países subdesarrollados. En este sentido se afirma que el principal problema y el más urgente es el de obtener algún control sobre el ambiente económico, político y demográfico. Por último, se hace referencia al problema colombiano concentrándose en los temas de población y empleo.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Políticas de Población, vol. IV, Colombia, p. 70).

ARROYO, Gonzalo

Elementos para una política de reforma agraria
Santiago, DESAL, 1964, 25 p.
DESAL
Elaboración teórica.

Objetivos:

Planteamiento de una política de reforma agraria, inserta en un plan de desarrollo y análisis de sus elementos fundamentales.

Conclusiones:

Las metas de la reforma agraria a corto plazo pueden reducirse a:

a) El aumento de la producción total.
b) La redistribución de recursos y aumento del ingreso campesino.
c) La utilización máxima del trabajo campesino

d) Crédito agrícola
e) La integración del campesino a la Encuesta Nacional
f) La integración campesina sectorial y regional a la vida nacional.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile, p. 150).

ASHLEY, Thomas L.

"A new urban growth strategy for the United States" en Urban and Social Change Review.vol. 4, N°2, Spring 1971.

Ashley hace una serie de comentarios sobre la nueva ley de Vivienda y Desarrollo Urbano de 1970, en la cual jugaba un papel importante redactando la parte sobre el crecimiento urbano y el desarrollo de nuevas comunicades. Por medio de esta ley el Presidente de los EE.UU. tiene que informar al Congreso sobre tendencias de crecimiento de la población, problemas urbanos específicos y los esfuerzos destinados a afrontarlas. La ley especifica ocho guías que debe seguir la Casa Blanca:

1. Fomentar patrones de urbanización y de desarrollo económico, que ofrecen un rango de localizaciones alternativas en áreas metropolitanas y urbanas, como también en regiones más pequeñas que tienen un potencial para un crecimiento acelerado.
2. Fortalecer la fuerza económica de todas las partes del país, ciudades centrales, suburbios, comunidades más pequeñas y áreas rurales.
3. Hacer reverso tendencias de la migración y de crecimiento físico que refuerzan disparidades entre estados y entre regiones y ciudades.
4. Tratar en forma comprensiva los problemas de la pobreza y del empleo, que están asociados con urbanización desordenada y la declinación rural.
5. Estimular buenas viviendas sin tomar en consideración raza o clase social.
6. Definir el papel del Gobierno federal en la revitalización de comunidades existentes y el fomento del desarrollo planificado de nuevas comunidades.
7. Fortalecer la capacidad general de instituciones gubernamentales.
8. Facilitar una coordinación mejor en la administración de programas federales relacionados con el fomento de patrones deseables de crecimiento urbano, el uso prudente de recursos y la protección del medio físico.

BRUTZKUS, Eliezer

"Les Plans de Répartition de la Population en Israël", en Annales de Géographie. pp. 287-304

Uno de los problemas prioritarios de los países que tratan de establecer mecanismos de planificación en gran escala es aquel concerniente a la mejor distribución espacial de su población. Sobre esta materia se tiene escasa experiencia. Por ello es que se reconoce que las migraciones que proceden desde las áreas deprimidas para orientarse hacia las más prósperas y que son frecuentes tanto en Europa como en Estados Unidos, obedecen más bien a tendencias demográficas y económicas espontáneas que a una planificación sistemática. Incluso en los países de Europa Oriental, con economías de control centralizado, los planes de repartición geográfica de la población han estado guiados por la presencia de materias primas y por la localización industrial. De allí que reviste interés el análisis de las iniciativas israelitas en este campo. Conviene destacar que las peculiaridades de Israel han facilitado la empresa de redistribución a sus habitantes en una forma difícil de alcanzar en otro contexto.

La planificación del reparto geográfico de la población de Israel se ha aplicado fundamentalmente a inmigrantes y sólo en pequeña medida a los nativos del país. En diecisiete años (1948-1965) Israel triplicó el número de sus habitantes y más de los dos tercios de esa nueva población fue formada por inmigrantes que, en general, llegaron al país desprovistos de medios naturales y dependieron del Estado o de la Agencia Israelita para conseguir ocupación. Como la tierra pertenece al Estado, no hubo problemas para su establecimiento en lugares que se estimaron apropiados de acuerdo al plan, donde se les asignaron viviendas y empleos. Por el contrario, aquellos pocos inmigrantes que escogieron por sí mismos sus lugares de destino se radicaron en las grandes ciudades.

Para los planificadores israelitas, la óptima distribución espacial de la población, un problema teórico en muchos países, se convirtió en una materia de urgencia práctica. Ante sí tenían los dos grandes modelos que se presentan en el mundo: a) un tejido jerárquico de asentamientos, en Europa Central y Occidental, que va desde la aldea rural hasta la metrópolis y que ha sido fruto de un lento proceso de cristalización histórica; y, b) un sistema mononuclear y polarizado (o marginal) donde los inmigrantes se han concentrado en grandes ciudades sin que el resto de los territorios nacionales se beneficien de ello por la carencia de centros de tamaño intermedio, como sucede en las antiguas colonias que hoy constituyen los países subdesarrollados. Además, era necesario considerar la estructura espacial heredada del mandato británico en Palestina, caracterizada por una gran concentración industrial, comercial, administrativa y cultural en tres ciudades (Tel Aviv, Haifa y Jerusalén), y carente de aglomeraciones medianas y pequeñas; sólo en las grandes colonias con plantaciones de cítricos, ubicadas en la región litoral, se advertía un incremento demográfico con tendencias a la urbanización. Estos antecedentes dieron origen al gran dilema entre la concentración polar o la dispersión regional.

Aunque la mayoría de la población judía del antiguo protectorado prefirió el primer esquema, porque se le imaginaba mejor adaptado a la era de la técnica, y tan sólo un pequeño círculo de planificadores urbanos y rurales postuló una estructura jerarquizada de estado europeo, se resolvió en favor de ésta, como un medio adecuado para que la colonización territorial ocurriera en forma rápida e intensiva. Sin embargo, la agricultura de las colonias judías estaba muy tecnificada y no se hallaba en condiciones de absorber una considerable mano de obra. Esta situación obligó a combinar el poblamiento rural y urbano para así aumentar la población de los distritos exteriores. Ambas medidas correspondían al principio de la dispersión poblacional y se les implementó conjuntamente con la adopción de programas de riego y obras públicas.

La estrategia de repartición demográfica puesta en práctica por el servicio nacional del Plan en 1949, 1952 y 1954 suponía reemplazar el antiguo patrón polarizado por uno que en tres escalones, ordenase los asentamientos ubicados entre la célula rural de base (la aldea moshov) y las dos metrópolis (Haifa y Tel Aviv). El primer nivel consistió en los centros rurales de servicios para 5 ó 6 moshovs o cooperativas (no así para los kibbutzim que eran colectividades antárquicas); el segundo, estaba formado por los centros semi-urbanos de 6 000 a 10 000 habitantes y con un radio de acción circunscrito a los distritos rurales (12 a 20 Kms.); el tercero, se componía de ciudades de tamaño medio (15 000 a 60 000 personas) con instalaciones industriales. Con esta estrategia se tendía a fijar metas demográficas para cada asentamiento, o determinar la localización de servicios públicos (escuelas, centros de salud, agua potable, alcantarillado, correos, policía, etc.), y a guiar las políticas que afectasen directamente a la repartición de la población ya existente y de los nuevos inmigrantes (cuotas habitacionales y de empleo industrial). La ubicación de centros urbanos y regionales de la jerarquía prevista correspondió a: colonias establecidas en áreas de plantación de cítricos (litoral), ciudades históricas (bíblicas) donde los emigrados árabes fueron reemplazados por inmigrantes judíos y ciudades nuevas en las áreas periféricas (Beer Sheva, Negev, Shafa Ami). Estas últimas fueron numerosas (más de una veintena) y partían con actividades agrícolas y de construcción para convertirse en núcleos industriales. Dos factores incidieron en la determinación de los sitios para el emplazamiento: los factores físicos (climas, topografía, paisaje y suelos), cuya aplicación involucró el desdoblamiento de las ciudades, y la condición central (encuentro de rutas, vías de penetración, nudos de comunicaciones) respecto del hinterland rural.

Se considera que la política orientada a la dispersión planificada de la población ha sido exitosa. En efecto, entre 1948 y 1965 descendieron las participaciones proporcionales de las tres metrópolis y de la franja costera dentro de la población total; es decir, su crecimiento, aunque considerable, ha logrado controlarse, a la vez que se ha densificado notablemente él área de Negev. La red de centros urbano-regionales se ha convertido en una realidad, pese a que muchos de ellos son aún débiles y económicamente inestables, especialmente porque no ha logrado articularse una relación orgánica entre los núcleos y sus distritos rurales (conflictos reales entre dos formas de sociedad). El primer período de colonización rural de Israel está llegando a su fin, principalmente por la carencia de agua para el riego

y la elevación del nivel de productividad (descenso en la proporción de empleos rurales dentro del total de la población activa); sin embargo, aún existen disparidades entre las condiciones de existencia rurales y urbanas (sólo es posible satisfacer ciertas demandas en centros con más de 10.000 habitantes). Debido a los problemas encontrados se resolvió que en las ciudades nuevas no se siguiese con la política de generosa asignación de tierras, sino que se tendiese a una ocupación más intensiva del suelo (densificación).

Hacia 1957, la política y la metodología seguidas fueron reorientadas. El aumento generalizado de la densidad rural de la franja mediterránea obligó a diseñar una estrategia de urbanización que contempló la localización de centros en áreas inapropiadas para la agricultura (las dunas costeras y las colinas orientales). Se intentó, entonces, separar las zonas urbanas y rurales en una región donde la densidad media de la población se aproximaba a la de las zonas metropolitanas. Por otra parte, se decidió proseguir, en el resto del país, con la política de la dispersión demográfica, sólo que esta vez no se persiguió la colonización rural, sino el afianzamiento territorial ante condiciones políticas adversas, además de promover la explotación minera y los intercambios marítimos (vía Mar Rojo) con Africa y el Extremo Oriental.

La política de la dispersión no ha estado exenta de problemas. Aún más, su continuación se ve dificultada por el descenso del componente migratorio en el crecimiento de la población. Como las medidas de distribución se aplicaban esencialmente a los inmigrantes, la disminución de su volumen hace que aquéllos sean menos practicables en la actualidad. Además, el establecimiento de ciudades nuevas pobladas por inmigrantes genera desajustes económicos y profesionales que les hacen seguir dependiendo de subsidios fiscales, especialmente a nivel de servicios municipales. El poder económico y financiero sigue gravitando sobre las grandes ciudades del litoral, lo que da lugar a una verdadera fisura social que les separa de los centros nuevos. La prosperidad de las áreas metropolitanas se ha convertido en una fuente de atracción creciente por vía de la demanda de mano de obra. En épocas de inmigración reducida, se producen desplazamientos desde las ciudades nuevas y las áreas rurales hacia las metrópolis, cuyos números superan los resultados de la política de la dispersión de la población. Por otro lado, si la relocalización industrial tuvo resultados exitosos, es dudoso que ella se logre con los servicios, dado que la "opulencia" de la sociedad actual tiende a la terciarización (administración, banca, comercio mayorista, investigación, actividades culturales) y su expansión completa en contra de la política de dispersión.

En virtud de estos antecedentes, el Servicio del Plan ha modificado sus metas cuantitativas, aceptando que, bajo condiciones de reducción de la inmigración, la zona litoral absorberá, hasta 1981, más de la mitad del crecimiento de la población, aunque se espera una pérdida de la importancia relativa de las metrópolis y un descenso de la proporción de activos en la agricultura. Los marcos de esta perspectiva sugieren un agotamiento del modelo de dispersión: quedan sólo pocos centros de menos de 10 000 habitantes y se postula la creación de un exiguo número de ciudades nuevas para completar la red urbano-regional existente.

BAIROCH, Paul

Desempleo urbano en los países en vías de desarrollo . Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1973.

Este es el título de la publicación más reciente de la Organización Internacional del Trabajo en la serie de ensayos iniciadacon: Hacia el Pleno Empleo; Un Programa para Colombia. A pesar de la incidencia de muchos factores, en sus términos más sencillos se puede atribuir el problema del desempleo abierto y disfrazado en las ciudades de los países en vías de desarrollo a una tasa mayor de crecimiento de la población y, por lo tanto, de la fuerza laboral, que la de oportunidades de empleo productivo. Aún cuando el crecimiento natural de la población urbana es significativo, se postula que el componente migratorio de los campos es mucho más importante, de modo que el fenómeno del éxodo rural forma la base del análisis del problema del empleo en las ciudades.

Paul Bairoch, el autor, considera la rápida tasa de urbanización como el principal parámetro condicionante del desempelo urbano y se pregunta por qué no ha sido aún mayor el desplazamiento rural a las ciudades, dada la importancia de los factores que lo han causado. Su respuesta es que el desempleo urbano ha desestimulado por lo menos a algunos migrantes potenciales. Consecuentemente, describe la magnitud y las características del desempleo en las ciudades, incluyendo composición por sexo y edad, nivel de educación o alfabetismo, ciudades y duración. La atención que dedica a la distribución del desempleo por tipo y tamaño de ciudad resulta superficial, dado que ya no se acepta la dicotomía sencilla entre ciudad y campo en estudios serios sobre desarrollo urbano en contexto nacional. Eliminar de la discusión aspecto tan importante como el tamaño de ciudad porque no haya información suficiente es inaceptable frente a la aseveración igualmente sin respaldo de que virtualmente en todos los casos las tasas de desempleo son menores en las ciudades capitales que en otras, lo cual debe interpretarse a la luz del hecho de que en casi todos los países latinoamericanos la ciudad capital es la mayor, pero no es comprobable que tengan menores tasas de desempleo que las ciudades más pequeñas.

Con el supuesto de que si es necesario escoger entre desempleo en las ciudades o en el campo es preferible lo último, la conclusión fundamental es que se debe reducir la tasa de urbanización. Por lo tanto las medidas para disminuir el desempleo urbano se agrupan en dos grandes categorías: las de emergencia, para atacar directamente el problema y las destinadas a reducir el flujo de los campos. Las primeras incluyen utilización del excedente de mano de obra en la rehabilitación de las áreas urbanas, principalmente en la industria de la construcción entendida ampliamente para abarcar preferencialmente obras de infraestructura, además de vivienda; entrenamiento de jóvenes en técnicas específicas para acrecer la oportunidad de conseguir empleo remunerado; aumento del empleo en la industria manufacturera; y control transitorio de la migración hacia los centros urbanos, puesto que estas medidas tenderían a acentuar el desplazamiento rural.

Las destinadas a disminuir la inmigración a las ciudades son de seis clases: aumento de la disponibilidad de frentes de trabajo en las áreas rurales, dando mayor importancia a la producción agropecuaria en los planes

generales de desarrollo; desaceleración de la tasa de crecimiento de la población; aumento rápido en los ingresos de los campesinos para acortar la brecha entre ingresos rurales y urbanos; modificaciones al contenido y a la forma de la educación primaria confiriéndole un atractivo a la vida rural, que hoy se tiende a comparar desventajosamente con la urbana; provisión de los servicios sociales en el campo que demandará una población con mayor acceso a facilidades educativas y medios de comunicación, que disminuiría directamente el incentivo a la migración directamente y de manera indirecta por medio de la creación de empleo adicional; finalmente, una gama amplia de medidas para controlar el crecimiento urbano, incluyendo la concesión selectiva de permisos de construcción, los servicios rurales obligatorios para muchas profesiones, la asistencia a personas que desean regresar al campo, la localización de instalaciones militares en las áreas rurales y, en escala mayor, una efectiva reforma agraria. El autor destaca la necesidad de la simultaneidad en la implantación de dichas medidas.

Mientras que la política rural a seguir se desprende claramente del texto, no ocurre lo mismo con la urbana. Implícitamente ella se basa en una de dos premisas: o todas las ciudades son idénticas y no importa, por lo tanto, donde se localice una familia; o urbanización y expandión de las ciudades mayores son sinónimos, caso en el cual la política urbana se identifica con la ordenación del territorio de las grandes aglomeraciones que inevitablemente emergerán durante el resto del siglo. Falta, en consecuencia, una visión de conjunto de política espacial para un país en desarrollo y la adaptación de los siguientes puntos sugeridos por un seminario patrocinado por las Naciones Unidas en Londres sobre ciudades nuevas:

El desarrollo regional y la igualdad regional, compatibles con los objetivos del desarrollo.

El destino de las inversiones, tanto las directamente productivas como las sociales, sentando así las bases para el desarrollo regional en general.

El desarrollo de los grandes centros urbanos, de las ciudades secundarias y de todos los otros componentes del sistema de asentamientos humanos, incluso las nuevas ciudades.

El desarrollo rural, la distribución y los distintos niveles de servicios, los medios de aumentar la producción y problemas análogos.

La conservación y la restauración de lugares y monumentos históricos, espacios abiertos, tierras agrícolas y terrenos que es preciso proteger por razones ecológicas.

(Extraído textualmente del Boletín SINDU de agosto de 1975).

BEALE, Calvin

"Rural and nonmetropolitan population trends of sinificance to national population policy"

Alrededor de una cuarta parte de la población de los Estados Unidos es rural y vive en el campo abierto o en ciudades con menos de 2 500 habitantes. Si uno agrega a eso las ciudades de hasta 50 000 habitantes, pero excluyendo la población rural en los alrededores de las grandes ciudades, la población no metropolitana llega a un 30 por ciento del total.

Hay una gran diversidad en la estructura y tendencias de la población rural y/o metropolitana en los Estados Unidos. Algunas de esas áreas todavía se encuentran en pleno ajuste agrícola, que produce despoblación parcial y contribuye a la congestión urbana por medio de una corriente constante de emigración. Otras están absorbiendo el equivalente de su incremento natural de la población y tienen ventajas naturales y económicas para el desarrollo.

La vasta migración rural-urbana de la última generación ha sido necesaria y racional. La mayor parte de los migrantes cree que se autobeneficiaron con el movimiento. Si bien gran parte del cambio ha sido originado por una disminución del empleo agrícola y de las minas de carbón, mucho de eso ha sido consecuencia de una comparativamente alta fecundidad rural y las presiones resultantes sobre la oferta de empleo local.

La fecundidad rural ha contribuido en una forma desproporcionada al crecimiento total de la población y exige más atención en programas de planificación familiar en el caso de que se proyecte lograr objetivos de limitación de la población nacional.

Tanto las áreas rurales como las urbanas tienen ventajas y desventajas en cuanto a la calidad de la vida. La nación continúa siendo predominantemente urbana, sin embargo son más las personas que expresan su deseo por un lugar de residencia rural o una ciudad pequeña, que las que efectivamente viven en tales lugares.

(Traducción libre del extracto preparado por el autor).

BEDRACK, Moisés

"Desarrollo urbano y viviendas; bases políticas para enfrentar el rápido crecimiento demográfico de las ciudades".
En: Revista Latinoamericana de Estudio Urbano-Regionales, "EURE", Vol. 3, N°5, 1972, pp. 151-170.
1964-1970
Análisis de datos secundarios (censos, etc.)
Elaboración teórica.

Objetivos:

Análisis sistemático de las decisiones políticas y de los planes y programas que los implementen, en orden a valorizar las experiencias que se han puesto, en práctica, a fin de que los cambios estructurales hagan del "Proceso de urbanización" un camino fluido y coherente.

Conclusiones:

a) Ofrecer una síntesis sobre políticas de desarrollo urbano basado en cuatro variables fundamentales:

- El proceso de industrialización, concebido como un crecimiento paulatino y sistemático de expansión, que abarque equilibradamente la totalidad del territorio nacional.
- Para sustentar este crecimiento industrial desconcentrado se requiere de la dotación igualmente desconcentrada y diversificada de infraestructura y servicios complementarios.

- Una organización del sistema de centros poblados de modo de estabilizar alrededor de un 10 por ciento de la población nacional en actividades agrícolas.
- La forma de conciencia del proletariado, tendiente a desalienarlo de sus inconsistencias de clase.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. III, Chile, p.238).

BOSE, Asish

Rural development, dispersal of industries and population redistribution: Policies and experiences. World Population Conference, 1974. 22 págs.

En la introducción del presente documento, Bose plantea algunas opiniones de gran alcance, como:

a) La crisis de los asentamientos humanos no es menos aguda que la crisis de la explosión de la población, y la necesidad de controlar los asentamientos humanos por lo menos es tan grande como la necesidad de controlar las tasas de crecimiento de la población.

b) Existe la falta de una perspectiva rural de problemas del medio ambiente. Se suele insistir en disminuir la presión de las grandes ciudades, sin pensar en hacer la misma cosa para las áreas rurales.

c) En años recientes el desarrollo regional ha sido presentado como la solución para todos los problemas. Sin embargo, en este campo hay una gran falta de estudios teóricos.

d) También faltan estudios empíricos sobre la migración interna.

Luego pasa a algunas consideraciones sobre las políticas de urbanización. Su tesis central es que el éxito de tales políticas en países en vías de desarrollo depende en gran parte del desarrollo acelerado de las áreas rurales.

Sus ideas sobre la dispersión de las industrias, el desarrollo de polos de crecimiento y otras políticas de redistribución espacial de la población, Bose las resume en las conclusiones siguientes:

a) La abogación de polos de crecimiento, "market towns", etc. a menudo pone demasiado énfasis en los aspectos espaciales sobre los costos económicos, y es por eso que la mayoría de los programas de la dispersión de industrias tienden a ser ineficaces.

b) La preocupación por el desarrollo de ciudades de cierto tamaño tiende a sobresimplificar las cosas. Controlar por el lado urbano sin tocar el reservoir rural de la población, está destinado a ser infructuoso.

c) Mientras la necesidad de construir viviendas en la parte rural es grande, es dudoso que un mejoramiento en este aspecto en sí mismo haga declinar la migración rural-urbana. El factor crucial es el empleo.

d)Diversos países han adoptado diferentes programas para confrontar el problema del crecimiento urbano excesivo en una forma más que en otra por medio del desarrollo regional. Una de las preguntas básicas es: ¿Será posible detener la primacía de las grandes ciudades?. Muy pocos ejemplos de éxito. Una gran cantidad de aspectos económicos y no-económicos intervienen. Es posible argumentar que el aumento de la primacía de las grandes ciudades no necesariamente es un indicador de un fracaso de las políticas de dispersión de las industrias, o del desarrollo de pequeñas ciudades o de la planificación regional.

e) Un mejor manejo del espacio y de la población es posible mediante técnicas más sofisticadas de planificación regional, sin embargo la planificación regional es una cuestión política a nivel de implementación, y por eso depende de la voluntad política de los "decision-makers".

BROWN, A.J.

The framework of regional economics in the United Kingdom , Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

Dado el creciente interés en los países latinoamericanos por la formulación de políticas de desarrollo urbano y regional tendientes a aliviar las presiones sobre las grandes ciudades y a elevar el bienestar de los habitantes de otras regiones, es de gran interés el libro recientemente publicado por el Profesor A.J. Brown sobre la política regional en el Reino Unido. Si bien no debe pretenderse transferir de un medio a otro los resultados de una política determinada, la conclusión básica de dicho ensayo es digna de tenerse en cuenta por sus métodos de análisis de logro de los objetivos de la política regional y urbana y por su demostración de que no todos los esfuerzos que se le dedican a estos temas son una pérdida de tiempo. Las cinco proposiciones a que llega en la evaluación son las siguientes:

a) Dado un esfuerzo sostenido, la política regional sí funciona. Es decir, las autoridades nacionales pueden influir sobre las corrientes migratorias internas y por ende sobre la distribución de la población, la tasa de desempleo y el decrecimiento del producto nacional.

Un ejemplo de la posible aplicabilidad de esta primera conclusión en América Latina, lo constituye el ensayo de disminuir la afluencia migratoria a las principales ciudades de Venezuela mediante la desviación de los flujos migratorios hacia ciudades menores mediante la creación de fuentes de empleo y vivienda de interés social en ellas. Los resultados provisionales de la política de fortalecimiento de las ciudades menores y la consiguiente desconcentración del patrón de asentamiento urbano son bastante alentadoras. Encuestas anuales realizadas en Caracas, por ejemplo, indican que en dos años ha disminuido la afluencia migratoria hacia la ciudad en un 8 por ciento. Esta cifra es superada por otras ciudades grandes del país.

b) Llevar el empleo a los trabajadores es una forma más eficiente de corregir las disparidades regionales de empleo que llevar los trabajadores a donde existen los empleos;

c) Cuando no existe una política regional, no habrá automáticamente una corriente de empleo hacia las regiones con elevados índices de subocupación;

d) La concentración de industria y población en grandes aglomeraciones no aumenta la productividad como comúnmente se cree.

Recientes estudios realizados en América Latina parecen demostrar la validez de esta conclusión. En un análisis de 200 centros urbanos en el Brasil, se infiere que a medida que aumenta el tamaño urbano la productividad (de la mano de obra industrial) aumenta más que proporcionalmente a partir de los 200 000 habitantes, mientras que aumenta menos que proporcional - mente a partir de los 500 000 habitantes;

e) Las regiones deprimidas en el Reino Unido no padecen de desventajas innatas que puedan disminuir la productividad nacional al localizar en ellas una proporción creciente de la industria.

Si bien las conclusiones anteriores pueden ser excesivamente económicas, debe tenerse presente que este tipo de análisis puede fácilmente complementarse con otro, en el cual se otorgue igual énfasis a los indicadores "sociales", aunque la distinción entre los dos tipos de beneficios es bastante difícil de establecer en la práctica. De todas maneras, el aporte del Profesor Brown constituye un extraordinario punto de partida para analizar el impacto espacial de los planes y programas de desarrollo económico y social en América Latina.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, agosto 1973).

CAMARGO, Jorge Geraldo da Cunha

Urbanismo Rural. Río de Janeiro Instituto Nacional del Colonizaçao e Reforma Agraria.

El autor señala como el mayor problema de hoy el crecimiento desordenado de las ciudades, que genera el contraste creciente entre las megalópolis, las áreas rurales densamente pobladas y las de muy bajo índice demográfico. Considera que sólo podría resolverse el problema por medio del planeamiento racional de la distribución demográfica, con el planeamiento integrado, tanto nacional, como regional y local. Uno de los componentes del planeamiento racional es el planeamiento urbano-rural o urbanismo rural al que se refiere el estudio y al cual le imprimió el autor "una filosofía y una nomenclatura propias" y lo presentó como una solución brasilera. Se basa en la jerarquización de los núcleos urbanos en el medio rural (agrovillas, agrópolis, ru - rópolis) y expone en detalle conceptos, programación y operación.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, diciembre 1973).

CAMARON, Gordon C.

"The relevance to the United States of British regional population strategies, with a note on the French experience". The Commission on Population Growth and the American Future - Part V. Population Distribution and Policy. Págs. 701-719.

Los amplios esfuerzos del Gobierno Británico de post-guerra para reducir el alto desempleo y para impedir la emigración desde áreas periféricas más viejas, han tenido algún éxito mensurable. Lo que está menos claro es

si las economías de esas regiones son viables sin subsidiarización cons - tante. Incertidumbres similares provocan los intentos del Gobierno Francés para crear 8 metrópolis de equilibrio que neutralizarían el predominio económico de París.

Mientras que para los Estados Unidos no hay razones precisas, en términos de eficacia, para aplicar la misma escala de esfuerzos británica y francesa con el fin de controlar el crecimiento de ciudades grandes y de afectar corrientes interregionales de población, ambos países han desarrollado instituciones y políticas de relevancia para la política distributiva de población de los Estados Unidos. En el Reino Unido, el papel asesor de Consejos y Comisiones de planificación regional, el uso sensato de controles de desarrollo industrial y la localización de oficinas centrales gubernamentales, son especialmente interesantes. En Francia, la política de las metrópolis tiene una clara relevancia para cualquier intento serio de los Estados Unidos por crear polos de crecimiento cerca de las áreas con un excedente de mano de obra. Sin embargo, los problemas cruciales que afrontan los Estados Unidos no están en los desequilibrios interregionales sino en las desigualdades entre oferta y demanda de mano de obra al nivel intra-urbano.

(Traducción libre del extracto preparado por el autor).

CEPAL

"La distribución regional de la actividad económica"
En: CEPAL, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, Santiago, 1969 (ST).
ECLA/Conf.34/L.2.
CEPAL
1960-1970
Análisis de datos secundarios (censos, etc.)

Objetivos:

Definir las características de la concentración geográfica de la actividad económica, junto con un análisis de algunos casos de desarrollo regional en América Latina, mostrando sus perspectivas y las políticas de desa - rrollo regional.

Conclusiones:

a) Dentro de las características de la concentración geográfica, se examina la distribución de la población, la localización, de la actividad productiva y la distribución regional del ingreso.

b) Enumerar los aspectos que guarden relación con las políticas de desarrollo regional, con especial énfasis en los países de mayor concentración regional de los recursos:

- el significado de las economías externas,
- concentración de recursos y estímulos al desarrollo regional,
- la integración económica latinoamericana,
- las exigencias del desarrollo agrícola,
- las orientaciones del desarrollo industrial,

- los criterios de asignación regional de recursos.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. III, Chile, p-186).

CONGRESO INTERAMERICANO DE VIVIENDA

Resultados de Mesas Redondas en América, Ponencia, Conclusiones y Recomendaciones del IV Congreso Interamericano de Vivienda. México, octubre de 1973.

Del 28 de octubre al 2 de noviembre de 1973 se reunió en Ciudad de México el IV Congreso Interamericano de Vivienda, que realizó una valiosa labor previa, con el concurso de las cámaras nacionales de la construcción y la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, las cuales recopilaron información correspondiente a cada uno de los países. Con base en esa información se celebraron seis mesas redondas en distintos países, cuyas conclusiones se llevaron al Congreso en forma de ponencias definitivas elaboradas por Chile, Brasil, Venezuela, Perú, Argentina y México, respectivamente.

La información anterior, con lujo de estadísticas, se encuentra consignada en tres volúmenes intitulados Resultados de Mesas Redondas de América, que cubren a Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Debido a lo extenso de la información presentada por Venezuela, fue publicada aparte por la Cámara Venezolana de la Construcción, entidad a la cual pueden solicitarla los interesados. Además, el tercer volumen consigna las conclusiones y recomendaciones de los tres primeros congresos interamericanos de vivienda (Santiago, Chile, 1966; Caracas, Venezuela, 1969; y Río de Janeiro, Brasil, 1971).

Es notoria la continuidad que se ha venido dando al tratamiento de la vivienda en los países latinoamericanos. En las recomendaciones generales del congreso se estableció un procedimiento mediante el cual los países participantes deben enviar a la FIIC información relativa a las recomendaciones emanadas del congreso que hayan sido adoptadas, las alteraciones con que se aplicaron y sus resultados expresados en forma objetiva. Igualmente debe informarse acerca de las conclusiones y recomendaciones que no llegaren a ser consideradas, así como las razones por las cuales no se adoptan. Tanto a la Organización de los Estados Americanos como a la FIIC le correspondería la tarea de compatibilizar y evaluar las informaciones recibidas de cada país como documento básico de debate para el próximo congreso (Perú, 1975).

Una corriente que aparece tanto en las ponencias como en las conclusiones y recomendaciones aprobadas por el congreso es la de considerar los programas de vivienda dentro del marco más amplio provisto por los planes nacionales de desarrollo económico y social. Así se recomienda la formulación y ejecución de planes de desarrollo económico y social utilizando la construcción de viviendas, en ritmo creciente y sostenido, como una estrategia del mismo desarrollo; igualmente, se considera que la planeación de la vivienda no debe ser aislada o tratada en forma imdependiente, sino conducida como un sector fundamental de todo proceso de planeación para el desarrollo

urbano y rural; en las medidas a mediano y largo plazo se propone la formulación de planes integrales de desarrollo, en los cuales los programas habitacionales sean congruentes con los de otros sectores sociales y económicos; y, en lo referente a legislación, se llegó a la conclusión de que la política nacional de vivienda requiere para su pleno desarrollo integrarse dentro de una política nacional de planeamiento urbano y legislación sobre uso del suelo.

En cuanto al tipo de política nacional de urbanización, el congreso se pronunció por un desarrollo urbano más equilibrado, y recomendó establecer un sistema nacional urbano que considere la creación de "centros compensatorios" a fin de evitar la formación de megalópolis; reducir al mínimo los costos económicos y sociales del crecimiento de las ciudades, mediante la racionalización del proceso de expansión; y ordenar el flujo migratorio hacia y entre las ciudades, para lo cual es condición necesaria establecer una política eficiente de generación de empleo racionalizada en el plano espacial.

Puesto que la concentración de industrias y servicios de mercado amplio es el principal factor en la creación de las grandes metrópolis, su localización es de primordial importancia en la política de crecimiento balanceado y al poder público le compete "establecer sistemas de estímulos y disuaciones para inducir a los intereses y comportamientos individuales a que vayan de acuerdo con los intereses de la colectividad".

Se recomendó, además, el establecimiento de una política de descentralización mediante el desarrollo regional, con el objeto de lograr una adecuada distribución de la población, que responde a criterios globales de desarrollo y fundamentada en el reconocimiento de los procesos de concentración territorial de la población y las características y el grado de incidencia de las variables que intervienen en el mismo. La creación de fuentes de trabajo viene así a complementar la política industrial, para sustentar el crecimiento de las ciudades y evitar la frustración de la población, originada en las expectativas desproporcionadas que las ciudades suscitan hoy.

En cuanto al plano local propiamente dicho, también se han ampliado grandemente las definiciones. La de principal interés es la de la vivienda que abarca la totalidad de actuaciones a nivel local como se desprende del Tema 2, estructura de la planeación de los programas de vivienda. Que la vivienda y el desarrollo urbano se confunden bajo este enfoque se desprende de la ponencia del Brasil que suscitó el título anterior y que expresa, en algunos de sus apartes, como "el alojar en forma adecuada no significa sólo proporcionar una vivienda. El alojamiento del hombre en los tiempos modernos requiere todo un complejo de servicios que abarcan desde sistemas adecuados de transporte, suministros de agua, red de drenaje, energía eléctrica y medios de comunicación, hasta aquellos proporcionados por la superestructura urbana, que incluye a los sectores de abastecimiento, la educación, la salud, y el esparcimiento... El objetivo no es sólo construir viviendas y proteger físicamente a la familia de la intemperie; el objetivo más importante es el desarrollar una sociedad urbana, en la cual los ocupantes de las viviendas desempeñen un papel determinante en la conformación física y social que tomará el espacio urbano".

Se reconoció en el Congreso la necesidad de una política coherente del uso del suelo urbano. Como mínimo se recomendó la definición de políticas de uso y control de la tierra, que permitan al sector público disponer de

reservas suficientes de terrenos en localizaciones adecuadas, con el fin de orientar los futuros desarrollos sin restarle dinamismo a la iniciativa privada, y someter a la consideración de los países latinoamericanos el estudio de legislaciones particulares para el uso del suelo acordes con los principios constitucionales de cada uno, con la idiosincracia de sus pueblos, con la agudeza del problema habitacional y con el modo de vida que los caracterice. Recomendó igualmente dar a la utilización del suelo urbano un mayor sentido social. La especulación con bienes raíces -se dice- tan frecuentemente, frena las posibilidades de vivienda para las clases menos favorecidas. Se requiere la adopción de medidas que la impidan, para asegurar el aprovechamiento más racional del limitado espacio urbano.

En las conclusiones y recomendaciones del congreso se concede gran importancia a los aspectos financieros de la vivienda. Se proponen programas cooperativos de ahorro y crédito, programas de crédito para materiales, una política de subsidios orientada a incentivar al máximo el ahorro de los países, estableciendo para ello los sistemas que resulten más adecuados y que aseguren el mantenimiento de su poder adquisitivo en caso de inflación y una debida protección estatal de dichos ahorros.

Otro tema de atención prioritaria fue el de las normas mínimas. Al respecto se recomendó adaptar los patrones habitacionales a términos compatibles con la realidad económica y social de cada país, manteniendo en cualquier caso un mínimo acorde con la dignidad humana.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, enero 1974).

CARNAHAN, Douglas L., OMER R. Galle y ABERY M. Guest

"Congestion, Concentration and Behavior: Research in the Study of Urban Population Density", en The Sociological Quarterly, Vol. 15 (Autumn, 1974), pp. 488-506.

Existen actitudes contradictorias respecto del significado de los determinantes y consecuencias de la densidad de población. Para Durkheim, "la división del trabajo varía en razón directa con el volumen y densidad de las sociedades" y para Spencer, las altas densidades son inevitables para el "progreso". Esta alternancia entre efectos positivos y negativos de la densidad humana sigue presente en la actualidad: Howley comenta los efectos sociales positivos de la densidad, mientras Calhoun cita aspectos negativos de ella entre los animales y que pudieran aplicarse a los seres humanos. La explosión del interés en el área del agrupamiento poblacional y la conducta padece, sin embargo, de dos limitaciones: una incompleta conceptualización de la complejidad de la variable densidad y un conocimiento inadecuado de los determinantes y consecuencias de la densidad de población.

El concepto densidad bruta (población por área) es un compuesto de diversas medidas de uso del suelo que pueden variar independientemente y que tienen interpretaciones substantivas diferentes:

$$P/A = (P/R)\ (R/D)\ (D/S)\ (S/N)\ (N/A)$$

(ecuación multiplicativa que puede hacerse aditivamente mediante una transformación logarítmica) donde P es población y A es área, P/R es población por cuarto, R/D es cuartos por vivienda, D/S es vivienda por edificio, S/N es el número de edificios por área residencial y N/A es el área cubierta por residencias respecto de la superficie total. Los diversos componentes han sido evaluados separadamente, destacándose que a pesar del menor peso que tienen las relaciones D/S, S/N y N/A, ellas pueden adquirir importancia en ciertos momentos para algunos barrios.

Una observación empírica generalizada a nivel urbano es la conocida como modelo lineal de la gradiente densitaria, $D_x=D_oe^{-bx}$ según la cual la densidad (D) declina con la distancia (x) respecto del centro de la ciudad (o) siguiendo una cierta tasa de cambio (b). Esta declinación ha sido ecológicamente interpretada como efecto de la competencia por lugares centrales. Un concepto que se deriva de esta interpretación es el del ciclo residencial, según el cual los barrios inician su historia con poca población y, con el tiempo, a raíz de la expansión del núcleo central (CBD) estos sectores periféricos se hacen más atractivos para los servicios y la industria elevándose el precio del suelo y aumentando los valores de D/S y S/N, lo que origina la expulsión de la población residente. Sin embargo, ambas interpretaciones relativamente congruentes entre sí, son discutibles, pues se ha mostrado que, en las áreas urbanas de Estados Unidos, se ha presentado una declinación de D_o y de b, observándose una tendencia a que aumente la densidad con la distancia respecto del CBD. Probablemente, los cambios tecnológicos operados a nivel de los transportes sean los responsables de la pérdida de vigencia del modelo clásico, dando lugar a patrones menos definidos en torno al CBD y a la emergencia de subnúcleos de centralidad (shopping centers y parques de estacionamientos). No obstante, esos modelos parecerían ser válidos para los países sub-desarrollados y para entender lo que ocurría en las metrópolis norteamericanas antes del advenimiento del automóvil y de las tensiones desconcentradoras. Por otra parte, el patrón de densidades emergente actualmente en los núcleos urbanos de Estados Unidos pudiera describirse mejor con una versión cuadrática de la ecuación lineal aplicada a las áreas centrales, mientras que la fórmula original pudiera ser de utilidad en la periferia.

Si se supone que la velocidad de transporte aumentará en las áreas metropolitanas, entonces habrá que esperar que las densidades futuras tiendan a declinar; en general, sin embargo, los patrones de distribución poblacional parecen ser independientes de las modalidades precedentes de crecimiento y homólogos entre las diversas áreas metropolitanas. Dado que los atributos de concentración y congestión están adquiriendo semejanzas en cuanto a que la distancia respecto del CBD perdió su condición de poderoso de las densidades urbanas, pudieran sugerirse las siguientes hipótesis: a) las densidades están siendo afectadas por la localización de subnúcleos intra-urbanos; b) la creciente proporción de población negra tiene patrones densitarios distintos a los de la población blanca; c) la localización de nuevas rutas de alta velocidad conduciría a concentraciones poblacionales en los lugares de acceso; d) nuevas concentraciones densitarias estarían surgiendo en las numerosas comunidades suburbanas. En suma, el paisaje urbano podría llegar a conformarse con bolsones de densidad variable (altas y bajas) que sean un producto del efecto combinado de aquellos factores.

Con relación a las consecuencias de la densidad los argumentos intelectuales arrancan de los trabajos de Simmel y Wirth, señalándose, entre los elementos negativos, las tensiones, la agresividad y diversas patologías sociales. El fundamento teórico de los efectos de la densidad en las relaciones sociales se apoya en la noción de que el número de actores sociales por unidad de superficie afecta los contactos potenciales, a nivel individual y colectivo. A nivel colectivo, la frecuencia de los contactos aumenta exponencialmente con la densidad, creándose posibilidades de cooperación y/o conflicto, además de originarse una preponderancia de relaciones derivadas de roles secundarios y fragmentarios. A nivel individual, la mente se vería afectada por un exceso de información, que se extendería en forma análoga al modelo de difusión de las enfermedades contagiosas.

A pesar de la antiguedad de estas ideas, las polémicas sobre el crecimiento cero de la población y sobre los efectos del hacinamiento, los han remozado, teniéndose ahora antecedentes respecto de los efectos patológicos de las altas densidades en la conducta animal (aumento de la mortalidad, descenso de la fecundidad, descuido de los menores, agresividad y conflicto, marginalidad y alienación, aberraciones sexuales y otras conductas "eróticas"). Sin embargo, estos hallazgos no pueden generalizarse fácilmente a raíz de que los seres humanos disponen de organización social y tecnología, por ejemplo, el hombre construye ciudades en una forma espacial que combina áreas de densidades increíblemente elevadas con otras muy bajas, el automóvil, además, le permite escoger rápidamente de los sectores congestionados y los grandes edificios pueden disponer de recintos espaciosos donde la densidad residencial no conduce a la intensificación de los contactos individuales. Pero si estas observaciones se aplican a quienes son afortunados, poco puede decirse respecto de los efectos de las densidades urbanas en los países subdesarrollados o en las comunidades desprovistas de recursos. Además, es probable que la importancia de la densidad difiera entre culturas distintas. En síntesis, sin embargo, el hombre parece tener mayor posibilidad para adoptar (o manipular) su ambiente que otros animales. Por lo demás, las densidades de la población humana tienen componentes derivados de su organización social que no se presentan entre los animales y que varían en forma independiente para incidir en el comportamiento (R/D, D/S, S/N revelan la organización social del espacio). Tampoco puede desconocerse que ciertas distancias (clases sociales, composición familiar, estructura de edades) pudieran afectar las relaciones entre densidad y comportamiento humano, lo cual permite aducir la escasa comparabilidad que guardarían los estudios hechos con animales (Colhoum, Sugiyama, Christian, Morris, Perrins).

Winsborough investigó los efectos de la alta densidad, a nivel de superficie, sobre ciertas patologías (mortalidad infantil y general, tuberculosis y ayuda pública), controlando por status socio-económico, calidad de la vivienda y migración, para no encontrar patrón claro alguno de correlación. Sin embargo, es probable que la densidad sea un agente patógeno a nivel individual, en términos de la frecuencia de interacciones con los demás ("presión interpersonal", según Galle) debido al número de personas por cuarto y de cuartos por edificio. Estos efectos pudieran presentarse vía factores más "estructurales" (R/D y S/N). Pero en estos casos surge un problema de medición para las áreas centrales de las metrópolis (alta densidad sólo en horas laborales) y una cierta ambiguedad en la naturaleza de la relación. (Los

componentes de la alta densidad son causa o consecuencia de las patologías). Respecto de este último problema se ha detectado que la congestión no estaría relacionada con la salud ni el bienestar de las poblaciones de los municipios holandeses (Drop), mientras que la mortalidad de subáreas de Nueva York parece guardar más vinculación con factores culturales que con el carácter estructural de los barrios.

Pudiera concluirse que hay escasa evidencia como para adjudicar la variación en las tasas de patología a la densidad, cuando ésta se considera al margen de las variables socio-estructurales, lo que sugiere que la congestión no constituiría un problema abrumador como suele pensarse. Sin embargo, se hace necesario indagar respecto de otras consecuencias más vastas de la densidad poblacional: control de los niños, nivel de satisfacción residencial, efectos sobre diversas unidades sociales, mecanismos de relación con individuos y grupos sociales, elementos intervinientes. En general, pareciera que a medida que cambian las modalidades físicas y tecnológicas de las redes de comunicaciones y viajes, se modifican las relaciones entre el hombre y el espacio así como las densidades poblacionales. Son estos cambios y sus implicaciones las que estimulan el interés de sociólogos y demógrafos.

COMMISSION ON POPULATION GROWTH AND THE AMERICAN FUTURE

"National Distribution and Migration Policies", Cap. 14 de Population and the American Future (Washington, US, 1972). pp. 118-128.

Si bien la estabilización de la población pudiera aliviar muchos de los problemas que se derivan del crecimiento demográfico en Estados Unidos, subsistirían las dificultades de la distribución y movilidad: restricciones para el desplazamiento de la población negra, desigual acceso a la educación, deterioro de la calidad del ambiente. Todas estas situaciones demandan un enfoque nuevo para diseñar políticas que cuestionen la bondad del crecimiento local que determinan la localización del crecimiento, que enfaticen la ayuda directa a las personas y los lugares que den importancia renovada a las materias sociales y ambientales.

Un reflejo de la era de un continente casi vacío es la concepción de que el desarrollo y el crecimiento son buenos por sí solos; sin embargo, hoy se cuestionan las consecuencias poco deseables que ellos ocasionan en ciertas áreas donde existen amenazas contra la integridad de la comunidad humana o del ambiente. Debe tenerse presente que sería igualmente arbitrario que las comunidades locales erigieran barreras al crecimiento futuro o que lo estimularan; el acomodo espacial de la población futura debe ser una responsabilidad compartida por todas las comunidades y requiere ser considerado en una amplia escala. Hasta ahora la política de desarrollo regional se ha concentrado en la promoción de ciertos lugares, pensándose que la mejor estrategia para ayudar a la gente consiste en la revitalización de la ciudad mediante inversiones que atraigan nuevos empleos ("la fortuna individual como función de la fortuna de los lugares de residencia"). Se hace necesario complementar este enfoque con una política que enfatice la ayuda directa a las personas, incentivando la capacitación y la movilidad social y geográfica. Se trata, entonces, de entrenar a las personas para desempeñar ocupaciones donde quiere

que ellas existan, a la vez que atraer empleos a ciertos lugares; con esta política combinada se estaría contribuyendo a establecer un mercado nacional dotado de una vasta gama de opciones. Del mismo modo, junto con evaluar las ventajas económicas de las distribuciones, deberían tenerse en cuenta los mejoramientos ambientales y los costos sociales, dentro de una política de localización.

Parece innegable que la transición hacia una sociedad metropolitana ha sido beneficiosa en muchos aspectos (aumento de los niveles de ingreso, mayor productividad, incremento de las oportunidades educacionales y de salud, expansión de las opciones laborales); muchos de los beneficios son el resultado del tamaño absoluto de un área metropolitana, otros se derivan del tamaño relativo de éstas (los centros urbanos mayores de una región ofrecen los mejores equipamientos culturales y de salud). Pero, al mismo tiempo, los costos de tales ventajas metropolitanas son elevados (contaminación, criminalidad, congestión, carencias de recreación natural, tugurios, ghettos, segregación, alienación, impersonalidad, anomia). Además, el surgimietto de regiones urbanas de dominio metropolitano puede implicar la pérdida de ciertos valores sociales asociados con las comunidades urbanas pequeñas. Estos costos son lo suficientemente altos como para hacer necesario que se moderen las actuales tendencias de distribución. La promoción de centros pequeños (ciudades nuevas) puede ayudar a descongestionar los asentamientos mayores de las regiones urbanas y a proporcionar ambientes alternativos y diversificados, pero las evidencias históricas señalan que tal intento ha sido poco exitoso. Esta promoción de ambientes gratos y con múltiples oportunidades puede carecer de sentido para las personas ubicadas en posiciones socialmente desventajosas quienes, a raíz de la lejanía física y de la inmovilidad, se verían privados de aquellas ventajas.

Por todas las razones señaladas, se estima que es imprescindible que el gobierno federal establezca pautas de distribución de la población, para que los gobiernos regionales y metropolitanos tomen iniciativas en torno a mejorar el acceso a las oportunidades y a aumentar la libertad de elección en cuanto a las localizaciones residenciales, de modo que se asegure la integridad del ambiente y la identificación comunitaria. Esta estrategia implica guiar la expansión urbana mediante dos caminos: la atenuación y, simultáneamente, el mejoramiento de la distribución de las tendencias de crecimiento, a través de la práctica intensiva de la planificación del uso del suelo y del equipamiento comunitario en una escala metropolitana. A fin de cautelar el empleo de la tierra para las funciones apropiadas se recomienda: a) la pronta adquisición, por parte del sector público, de los espacios que vayan a ser usados en futuras expansiones del sistema de transporte o con fines de experimento; b) el establecimiento de mecanismos de tipo tributario para incidir en los tipos de uso del suelo y en la determinación temporal de su ocupación; c) la puesta en práctica de instrumentos de zonificación a nivel estatal, y, d) la fijación de normas para lograr que las tierras que bordean las carreteras, aeropuertos y otros equipamientos públicos, sean sometidos a tratamientos especiales que garanticen el agrado visual. Es necesario que estas medidas se adopten a nivel metropolitano y regional para obviar el carácter fragmentario que ha asumido el proceso de urbanización y permitir la innovación experimental.

Aunque, históricamente, las ciudades de los Estados Unidos han proporcionado medios para el mejoramiento social y económico de los migrantes, este proceso no ha operado bien en el caso de la población negra. El racismo institucional ha tenido efectos más profundos y duraderos que cualquier otra forma de discriminación étnica, dando lugar a serias desigualdades en el acceso a la educación, la vivienda y el empleo. Estas disparidades constituyen una continua fuente de conflicto social, polarización y aislamiento, que se agravan al asumir el carácter de una segregación geográfica. Sólo cuando se hayan eliminado las restricciones al acceso de los no blancos a las oportunidades sociales, económicas y geográficas, se logrará que su participación como miembros de sociedad sea completa. Para lograrlo es necesario promover la integración a escala residencial,laboral, educacional.

La discriminación racial, las deficiencias de capacitación y las carencias de los servicios públicos son sólo tres condiciones, entre muchas, que contribuyen a perpetuar la pobreza en las áreas urbanas. También deben considerarse las dificultades inherentes a la accesibilidad física: los empleos que ofrecen oportunidades de superación suelen concentrarse en lugares que son remotos para gran parte de la población; los negros y los pobres de las ciudades suelen ser marginados de las oportunidades ocupaciones mejores a causa de que no pueden llegar hasta los suburbios donde ellas se ofrecen, debido a los costos involucrados en transporte o a la imposibilidad de habitar viviendas suburbanas. Sería posible enfrentar estos problemas rebajando los costos de las residencias de los suburbios y facilitando su adquisición o arrendamiento; estas medidas supondrían que las comunidades suburbanas estuvieran dispuestas a aceptar la eliminación de las restricciones actualmente vigentes. Los gobiernos federal y estatal pueden promover políticas de integración social y geográfica en la medida que condicionen sus aportes a las comunidades locales de acuerdo al cumplimiento de ciertas metas al respecto.

Otro elemento que ha contribuido al distanciamiento social, económico y geográfico dentro de la sociedad metropolitana es aquel concerniente a la fragmentación de los gobiernos locales. Estos desequilibrios surgen, en gran parte, del hecho que los servicios públicos locales dependen considerablemente de los ingresos generados por impuestos recolectados a nivel local (especialmente contribuciones de los bienes raíces). Tal situación constituye, en la práctica, una incitación a la segregación entre comunidades con gobiernos propios (la salida de la población de estratos más altos desde las ciudades centrales a los suburbios excluyentes).

Las condiciones que se presentan fuera de las regiones urbanas merecen un capítulo especial. La migración rural-urbana ha dejado tras de sí a una población carente de educación, sin calificación laboral, que se ha sumido en una declinación social y económica. Sin duda hay áreas rurales que no han caído en la absolencia económica, sino que siguen siendo relativamente prósperas, pero la tónica general ha sido marcada por los efectos que el desarrollo de los Estados Unidos ha tenido sobre los patrones de distribución de población. La decadencia de Appalachia y el crecimiento de Texas exhiben el impacto del reemplazo del carbón por el petróleo como combustible principal; el desplazamiento desde las áreas rurales hacia las metrópolis refleja las consecuencias del incremento de la productividad agrícola y el aumento de la dominación urbana en materia de ocupaciones laborales; el desarrollo de los

transportes por carretera y por aire han dado lugar a la declinación de los pueblos ferroviarios. Parte importante de las poblaciones de lugares negativamente afectados por estos cambios ha emigrado, pero aquellos que persisten en tales áreas muestran deficiencias para hacerlo y su vida se desenvuelve en condiciones desmedradas. Sería necesario considerar que si ciertos lugares están forzados a declinar, su decadencia sea atenuada mediante la capacitación educacional y laboral de los habitantes para así facilitarles su eventual migración.

Una alternativa a la migración pudiera estar dada por el establecimiento de centros de crecimiento. Estos proporcionarían oportunidades para los desplazamientos pendulares en el seno de regiones con niveles altos de desempleo y subempleo, sin que las nuevas ofertas laborales originen distorsiones en el ambiente de residencia habitual; además, se convertirían en opciones para quienes, de otro modo, se dirigirían a las metrópolis. Se trataría de escoger ciudades en expansión, con 25 000 a 350 000 habitantes que crecerían hasta un tamaño de 50 000 a 500 000 personas, que pudieran ser beneficiosas para el mayor número de personas necesitadas de las regiones en decadencia. La selección se haría a base de antecedentes migratorios, de desempleo y de potenciales ambientales. Existen, sin embargo, problemas económicos y políticos que dificultan la aplicación de esta estrategia; se hace necesario investigar respecto de criterios eficaces de selección de centros, así como acerca de herramientas que estimulen el crecimiento sin que se requiera de subsidios prolongados. Además, debe tenerse cuidado en elegir actividades que no sólo se beneficien del crecimiento per se, sino que contribuyan a la construcción de un ambiente urbano-regional económicamente diversificado y solvente. No se trata de transferir actividades relocalizables desde otras áreas, pues ello implicaría crear problemas en aquellos lugares que serían despojados: Una estrategia de centros de crecimiento mal dirigida pudiera, sin que sea su propósito, dar lugar a formas de sobre-urbanización y a un nuevo traslado, no a una reducción, de las dificultades nacionales.

COMMISSION ON POPULATION GROWTH AND THE AMERICAN FUTURE

"Population Distribution", Cap. 3 de Population and the American Future (Washington, U.S.G.P.O., 1972), pp. 25-37.

La actual población de los Estados Unidos es esencialmente metropolitana; la mayoría de las familias reside en áreas metropolitanas y gran parte de sucesos vitales del país se registran en tales ambientes. La transición de lo rural a lo metropolitano ha sido vertiginosa: a comienzos de siglo, cerca del 60 por ciento de la población estaba establecida en sectores rurales, en 1970, el 69 por ciento habita en áreas metropolitanas (ciudades centrales de 50 000 o más personas y los condados circundantes que conforman una unidad económica). Mientras la población nacional creció en 13 por ciento, entre 1960 y 1970, la población metropolitana aumentó en 23 por ciento. Esta revolución demográfica es un atributo de la transformación economico-social experimentado por los Estados Unidos: la transición desde una economía agraria a una industrial y a otra orientada a los servicios. La concentración de la población nacional dentro de áreas reducidas

del territorio no obedece tanto a un problema de tamaño o densidad, sino a la reorientación masiva del crecimiento demográfico y de los estados de vida originada por la revolución industrial y tecnológica de los últimos dos siglos, que ha ido acompañada por cambios en los modos de asentamiento, de uso del suelo y de explotación de recursos. Y este crecimiento metropolitano ha dado lugar a nuevos problemas de control ambiental y de organización social.

En su dimensión geográfica, el crecimiento de la población ha sido un poco doble, de concentración a escala nacional y de dispersión y expansión a escala local. Aunque aumente la proporción de la población nacional que vive en áreas metropolitanas, disminuye el peso relativo (y absoluto) de las ciudades centrales para dispersarse por los sectores circundantes. Consecuentemente las densidades metropolitanas han declinado. Durante el último decenio, las áreas metropolitanas que más crecieron fueron las que tienen entre 1 y 2 millones de habitantes; su tasa de incremento duplicó a la del país. La mayoría de estas áreas están en el sur y oeste de los Estados Unidos. A pesar de su menor ritmo de aumento, las 12 áreas metropolitanas con más de de 2 millones de personas agregaron, en ese decenio, suficiente población como para señalar que mantienen su tasa de incremento natural. Alrededor de la tercera parte del crecimiento poblacional de todas las áreas metropolitanas correspondió a la expansión territorial de los centros ya existentes y surgimiento de nuevas comunidades con status metropolitano; los dos tercios restantes resultaron del aumento de población dentro de las fronteras ya establecidas. Por otra parte, alrededor de la cuarta parte del incremento total se debió al efecto de la migración neta; esto implica una creciente importancia de la migración como componente del crecimiento metropolitano reciente. La migración es básicamente un proceso de ajuste: a nivel individual representa un acomodo personal al cambio de las condiciones y oportunidades de vida; a nivel colectivo, constituye una forma de equilibrio entre las actividades socio-económicas y volúmenes de población. Este equilibrio se presenta a través de tres tipos de desplazamiento: a) desde las áreas económicamente deprimidas (a menudo rurales) a las áreas que se hallan expandiendo empleos y salarios (a menudo metrópolis); b) desde la ciudad metropolitana central a los suburbios, un ajuste histórico a los requerimientos de vivienda y espacio; y, c) desde ciertas áreas metropolitanas a otras, con lo que los migrantes participan de un mercado laboral nacional. La mayoría de los migrantes son adultos jóvenes que se hallan entre los más educados de sus comunidades de origen, lo que implica que se desplazan potenciales reproductivos y talentos que tendrán fuerte incidencia cualitativa y cuantitativa en los lugares de destino.

Las diferencias en migración, ocasionan grandes variaciones en las tasas de crecimiento de las áreas metropolitanas. Así, entre 1960 y 1970, sólo 60 áreas metropolitanas absorbieron cerca de la mitad del crecimiento demográfico metropolitano del país, mientras otras 82 tuvieron saldos migratorios negativos; por otra parte, se espera que, entre 1970 y 1980, unas 60 a 80 áreas metropolitanas pierdan población y que muchas otras se mantengan estables. La migración desde áreas rurales ha sido tan considerable que cerca de la mitad de los condados de Estados Unidos perdió población entre 1960 y 1970; la mecanización agrícola, por lo demás, parece haber sido responsable por el descenso de la población rural del país (32 millones en 1940 y

sólo 10 millones en 1970). Sin embargo, muchas localidades pequeñas siguen creciendo con gran dinamismo,pero como gran parte de ellas se ubica a corta distancia de áreas metropolitanas, pudiera pensarse que su vitalidad es el fruto de una influencia exógena(son rurales en apariencia física, pero urbanos en su estilo de vida). Muchas de estas áreas han sido involucradas en el proceso de crecimiento y dispersión metropolitana.

El territorio del sistema metropolitano se ha extendido más rápidamente que la población; las rutas de transporte y los medios de comunicación de las áreas metropolitanas penetran profundamente en sus hinterlands. Las aldeas y poblados se han convertido en componentes del sistema de ciudades y participan del crecimiento demográfico y de la expansión física de las metrópolis, con lo que aumenta la diferenciación intra-areal (diversidad étnica, social, de ingreso, fecundidad y mortalidad). Por otra parte, la más extensa despoblación en los Estados Unidos es aquella que se registra en las ciudades centrales de las áreas metropolitanas y cerca de la mitad de la población metropolitana de 1970 vivía fuera de aquellas ciudades. Este proceso de suburbanización metropolitana capturó la mayor parte del crecimiento poblacional del país durante la última década y ha ocasionado un generalizado descenso de la densidad en las áreas metropolitanas. Muchas de las comunidades suburbanas, de tipo homogéneo, han llegado a conformar entidades con vida propia (equipamiento completo, industrias, servicios espacializados), aunque subsisten patrones intensos de pendularidad (desplazamientos desde el hogar suburbano al empleo estadístico y viceversa).

Este proceso descrito, sumado a la fuerte migración hacia las metrópolis, por parte de la población negra, ha configurado una magnificación de la segregación racial, pues los negros tienden a vivir en las ciudades centrales donde perciben ingresos más reducidos y habitan viviendas de menor calidad. En tanto, los suburbios de población blanca se diferencian según niveles de ingreso. Otro problema que ha surgido concierne a la administración de las entidades metropolitanas (transporte, vivienda, empleos), la que se presenta actualmente fragmentada siguiendo líneas de separación política y económica. Un tercer problema se refiere a la expansión creciente de la periferia de las áreas metropolitanas, creando enormes presiones por convertir la tierra rural en urbana, de lo que se deriva un uso inapropiado del espacio (congestion, deterioro ambiental, especulación).

Las encuestas de opinión pública afectadas señalan que las preferencias se orientan hacia el establecimiento en áreas próximas a lo rural sin perder las ventajas de la vida metropolitana. Pero las tendencias del proceso demográfico indican que hacia el año 2000, no menos del 85 por ciento de la población nacional vivirá en áreas metropolitanas y más del 60 por ciento de esta población se agrupará en áreas que tengan más de un millón de habitantes que serán entre 44 y 50 lugares. Una alternativa a estas tendencias pudiera presentarse mediante el estimulo a los núcleos que tienen entre 10 000 y 350 000 personas, y que están alejados de las grandes metropolis, para que absorban una parte importante del crecimiento esperado; sin embargo, para lograr que ello ocurra sería necesario que estos núcleos crecieran con tasas extremadamente altas, lo que pudiera ser social y económicamente muy oneroso. Más bien, el panorama futuro será el de

regiones urbanas que se expandirán mucho más allá de las fronteras metropolitanas formales. Una región urbana no es una "super-ciudad", sino una constelación de centros con sus hinterlands, un mosaico que varía de lo rural a lo cosmopolitano. Para el año 2000 se espera que estas regiones cubran la sexta parte del territorio continental de los Estados Unidos y que contengan cinco sextos de su población. De mantenerse la tendencia, más de la mitad de los habitantes del país residirán en las dos regiones urbanas mayores: el cinturón costero del Atlántico con su prolongación por el área sur de los Grandes Lagos (41 por ciento de la población estadounidense) y la región californiana que va desde San Francisco a San Diego (13 por ciento).

Si la población de los Estados Unidos se estabilizara surgirían dos tipos de cambios: a) los que afectarían la composición de la población (estructura familiar y por edad) alterando el ritmo de la migración; y, b) los que incidirían en el crecimiento local al modificarse la relación entre cambio natural y migración. Una población envejecida, con familias reducidas, sería menos móvil porque disminuirían la aptitud y las presiones para desplazarse (no habría necesidad de buscar ajustes a las necesidades de vivienda). Un crecimiento cero a escala nacional implicaría una detención del incremento local, pudiendo diseñarse una estrategia de redistribución desde las áreas más pobladas a los centros de tamaño intermedio. La fecundidad reducida a nivel del reemplazo implicaría una mayor significación del componente migratorio del cambio poblacional y ello pudiere acentuar las desigualdades del crecimiento entre áreas metropolitanas. Pero, aún si la población dejare de crecer en este momento subsistirían los problemas asociados con el despoblamiento rural y la congestión metropolitana (contaminación, separaciones económicas y sociales). En síntesis, la reducción de los problemas de crecimiento demográfico no elimina los problemas de la distribución de la población.

CURRIE, Laughlin

Urbanization: Some Basic Issues. Documento preparatorio de la United Nations Conference on Human Settlements Vancouver, Canadá, 31 May-11 June 1976.

La urbanización es un proceso necesario y positivo para el desarrollo de un país. Esto no implica que el autor no reconoce los problemas inherentes a un proceso acelerado de urbanización, en particular en países en vías de desarrollo. Al contrario, su planteamiento toma en cuenta una serie de desventajas de la vida urbana en áreas metropolitanas. Pero, postula Currie, siendo válidas las objeciones a la urbanización no debe rechazarse el proceso. Hay que buscar un cambio en la forma en que se desarrolla la urbanización, y crear las condiciones urbanas para que sean posibles grandes concentraciones.

Antes de proponer su solución, que consiste en ciudades-dentro-de-ciudades, comenta en forma crítica una serie de alternativas, como:

a) Soluciones anti-urbanizacion:

- aumento de la producción en áreas rurales
- dispersión de centros urbanos
- polos regionales de crecimiento
- ciudades intermedias
- detener la emigración rural

b) Mejoramiento de tránsito, transporte masivo

c) Resolver problemas urbanos en cuanto a construcción de viviendas, servicios generales, etc. partiendo del principio de canalizar las autosoluciones que logró la población urbana.

La proposición ciudad-dentro de-la ciudad, persigue reconciliar las ventajas sociales de la vida en pequeñas comunidades con la economía de grandes concentraciones de población. Según el autor es factible llegar a conglomerados de 10 a 20 millones de habitantes, siempre y cuando las ciudades-dentro de-la ciudad sean diseñadas en forma apropiada. El diseño urbano habitable debe ser al mismo momento el motor de crecimiento para transformar las economías dualísticas a países más desarrollados. Importante será también motivar la población para tener familias más pequeñas.

El documento contiene material muy rico en cuanto a la implementación del propuesto diseño urbano y concluye con un estudio de casos sobre Singapur, las nuevas ciudades británicas, Francia y Colombia.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

Modelo de regionalización, bases para una política regional en Colombia.
Colombia, Unidad de Desarrollo Regional y Urbano, 1969
DANP (Departamento Nacional de Planificación).
La década de 1960 (Los Departamentos y Municipios del País)
Análisis de datos secundarios (Censos, etc.).
Elaboración teórica.

Objetivos:

Presentar, basándose en datos secundarios al problema de los desequilibrios territoriales que existen en Colombia y un modelo para desarrollar una política regional en Colombia que corrija esos desequilibrios.

Conclusiones:

a) En primer término se presenta un panorama demográfico del país que incluye datos sobre crecimiento y tamaño de la población, tasas de fecundidad y mortalidad, tasas de crecimiento de la población rural y urbana, tendencias hacia la urbanización, fenómeno de la conurbación, migraciones internas y niveles de desarrollo, tipos de migrantes, selectividad en la migración, etc. Toda esta información se presenta bajo el título de desequilibrios territoriales.

b) En segundo término, se discuten las desigualdades regionales en Colombia.

c) La tercera parte del trabajo señala que en Colombia se han presentado dos tipos de iniciativas para corregir los desequilibrios territoriales. Las primeras se han expresado principalmente en una descentralización administrativa. Las segundas, más recientes, tienen carácter estrictamente sectorial y se refieren principalmente a los aspectos de la infraestructura: energía eléctrica, educación y salud.

d) Los objetivos de una política de desarrollo regional y urbano, deben ser los siguientes: la política de desarrollo regional debe ser compatible con las necesidades de la expansión económica nacional; los desequilibrios regionales no se pueden corregir espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía (por esta razón es indispensable una política regional y urbana concentrada); se debe pretender lograr la integración física, económica y socio-política. Específicamente, estos objetivos se traducen en:

- aumento del nivel de vida de las regiones
- orientación de las migraciones
- nivel de competencia y de eficiencia regional
- rentabilidad de las inversiones públicas en el sector social
- acción conjunta de los sectores públicos y privados
- modificación de la estructura urbana.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. IV, Colombia p.95-96).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION DE COLOMBIA

"Políticas de desarrollo regional y urbano. Modelo de Regionalización". Unidad de Desarrollo Regional, División de Estudios Regionales, en Revista de Planeación y Desarrollo. Vol. II, Octubre de 1970, N°3.

La falta de criterios de desarrollo regional y urbano, reflejados en la inexistencia de un marco territorial adecuado y en el desconocimiento de las funciones de cada ciudad dentro del territorio, han sido causas de los desequilibrios territoriales en Colombia. En el pasado no se ha hecho mucho en cuanto a la concentración del desarrollo económico y social, al proceso acelerado de migración y el desequilibrio urbano resultante. Las medidas correctivas adoptadas hasta ahora coincidían en la descentralización administrativa y fiscal y en las iniciativas de integración sectorial.

Actualmente existe una política de desarrollo regional y urbano, que tiene como objetivo general la integración física, económica y socio-política del país, lo que se proyecta concretar por medio de:

a) el aumento del nivel de vida en las regiones;
b) orientación de las migraciones;
c) aumento de la competencia y eficiencia regionales;
d) eficiencia de las inversiones públicas en el sector social;
e) modificación de la estructura urbana, y
f) la acción conjunta de los sectores público y privado.

El Departamento de Planeación de Colombia ha elaborado un Modelo de Regionalización, instrumento necesario para realizar un análisis conjunto sobre las implicaciones de los diferentes criterios para orientar la acción del Estado hacia un desarrollo integral y armónico de las diferentes regiones.

Este modelo comienza con la jerarquización funcional de los centros urbanos que requieren las condiciones de desarrollo de las diferentes regiones, lo que se realiza por medio de un análisis demográfico, económico y social. Una vez jerarquizadas las ciudades se determinan sus relaciones de interdependencia. Esto permite determinar la zona de influencia de cada centro y espacios geográficos económicos y socialmente dependientes. Con base en este conocimiento se delimitan las zonas de desarrollo.

Es importante anotar que la nueva jerarquización permite inducir la redistribución de la población de acuerdo con la localización de los recursos naturales y de las actividades económicas. De esta manera es posible modificar la dirección de los flujos migratorios internos y controlar la atrofia o la hipertrofia de algunos centros urbanos.

Este importante artículo concluye con una amplia referencia a la aplicación de la metodología del Modelo de Regionalización.

DI TELLA, TORCUATO S.

"El concepto de desarrollo polarizado en planeación regional: Un enfoque sociológico", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. III, N°12 (Dic. 1969), pp.26-31.

El crecimiento económico ha provocado desigualdades espaciales que necesitan corregirse, mediante la asignación de recursos controlados centralmente hacia regiones atrasadas o hacia un par de puntos promisorios ("desarrollo polarizado"). Puede dividirse al espacio conforme a dos niveles de agrupaciones humanas: las más pequeñas (hogar-comunidad), que comprenden a la gente que está en contacto diario (área alrededor de un centro urbano que es accesible por transporte), y las más amplias (regiones), que incluyen varios hogares-comunidades solidarias entre sí por efecto de diversas interrelaciones (pueden ser "homogêneas" o "polarizadas"). Una condición esencial de la región es la accesibilidad de sus partes para cualquiera de sus miembros, de modo que pueda decirse que sus habitantes utilizan sus recursos como si les fuesen propios. Puede haber tantas regiones como "puntos" (hogares-comunidades), lo que implica el carácter analítico del concepto que se pretende emplear para comprender la situación prevalente en un hogar-comunidad central, cuyos habitantes están unidos a los recursos de sus hogares y a los de toda la región (región de abastecimiento). Los habitantes de la comunidad estarán protegidos de los atractivos de las metrópolis por los atributos más hogareños de su contorno y por lo recursos diversificados de la región de abastecimiento; el área de acceso de ésta puede detectarse por el transporte de fin de semana.

A continuación se considera el tópico de la atracción de las poblaciones, teniendo por base a dos hogares comunidades a fin de determinar la tendencia de uno de ellos para generar migración del otro. Habitualmente se

recurre, para tales efectos, a los modelos gravitacionales que suponen que la atracción está en función del tamaño de la población; el índice que se obtiene se denomina, en este estudio, tensión migratoria lenta. La fórmula clásica puede alterarse sustituyendo el ingreso total de la comunidad atraída por su población, lo que permite tener en cuenta las diferencias en los niveles de vida. Sin embargo, es probable que los individuos de una comunidad dada no se comporten de acuerdo al potencial de gravitación y que se mantengan dentro de ello por la acción de fuerzas de retención, las que pueden estimarse con la misma fórmula indicada, obteniéndose un índice de influjo hogareño. El balance entre la tensión migratoria bruta y el influjo hogareño, o tensión migratoria neta, indicaría el grado de la atracción migratoria. Analizando éste dentro del contexto regional, es posible distinguir una tensión migratoria del conjunto de la masa poblacional existente en la región de abastecimiento de una comunidad, que operaría desde el centro de gravedad de aquella región, así como un influjo hogareño combinado a escala regional que intervendría frente a la tensión migratoria centrada en las grandes metrópolis. Habiendo determinado la capacidad de cada hogar-comunidad dentro de la región para resistir las tensiones de fuera, interesa detectar los límites regionales internos utilizando solamente valores ajustados no regionales. Así, una pequeña comunidad, que será ayudada por la capital de su provincia para resistir la migración a la metrópolis, será también capaz, sólo una vez que las fuerzas regionales sean tomadas en cuenta, para prevenir la migración a la capital provincial, pero es también probable que el caso sea opuesto. Ello dependerá de los valores relativos de las variables.

Para aproximarse más a los procesos reales del desarrollo regional, es necesario refinar este análisis y tomar en cuenta la estratificación social. Esta puede estar compuesta de varias categorías de actores sociales (clase urbana trabajadora, clase rural trabajadora, clase media urbana, clase media rural, ejecutivos rurales, funcionarios del gobierno, especialistas culturales y líderes de asociaciones), cada uno de los cuales tiende a actuar con modos característicos específicos. Dado este supuesto, es aceptable sostener que los comportamientos migratorios son diferenciales según categoría de actores sociales; se trataría de sub-poblaciones cuyo número, en todo caso, sería función del "resto de la población". A fin de obviar la exagerada atomización de campos separados de gravitación, pueden fusionarse categorías de actores bajo ciertas circunstancias. De este modo pueden calcularse las tensiones migratorias netas para cada actor social; paralelamente, se hace necesario trasladar esa tensión dentro de un flujo, tomando lugar en el tiempo. Esto pudo hacerse introduciendo el concepto de resistencia a la migración, que puede tener dos componentes: "uno cultural, midiendo una no-población o un determinado ingreso adjunto a la propia comunidad de uno, y una pérdida del elemento status relativo, el cual podría depender del status relativo dentro de la comunidad en la cual el individuo migrante está sujeto a tener en su nuevo lugar de residencia, comparado con el hogar". El componente cultural puede considerarse como una magnitud fija para cada actor social y tipo de comunidad, pero pudiera cambiar según se modifiquen las actitudes referentes a la estructura familiar y "al completo complejo de moder - nización mental". Por otra parte, es necesario considerar el problema del desempleo que, al superar el 15 ó 20 por ciento de la población del actor, puede hacer nulos los poderes de atracción y retención.

Con relación a la atracción de las inversiones se hace necesario conectar la interpretación sociológica y económica del proceso de desarrollo regional para así predecir dónde se posibilitarán las nuevas inversiones, usando como variables explicables a los "factores puramente económicos" (estado del mercado, disponibilidad y costos relativos de trabajo, capital, recursos naturales, administración, transporte, economías y deseconomías de urbanización y localización). Las diversas comunidades donde pudiera localizarse la inversión compiten entre sí en "terrenos puramente sociológicos", como la presencia de líderes asociacionistas. "En un sentido, la creación y el fomento de un liderazgo asociacionista saludable es uno de los componentes más estratégicos de una política de desarrollo. Si esto es difícil para pequeñas comunidades, entonces el avance de crear un poderoso capital regional (desarrollo "polarizado") resulta aparente... El centro de crecimiento será más apto para fomentar y mantener un liderazgo asociacionista capaz de atraer nuevas inversiones, dadas adecuadas condiciones. Resulta por consiguiente más aceptable para pequeñas comunidades convenir en la creación de un centro privilegiado, porque en esa forma la suma total de inversiones disponibles para la región aumentará". Al considerar estos elementos sociológicos se hace necesario comprender que la entidad regional ya no es la región de abastecimiento, sino las actuales unidades administrativas (provincias), porque los líderes provinciales propiciarán inversiones dentro de la provincia aunque no necesariamente en sus propias comunidades. Sin embargo, no deben desconocerse, por otra parte, los efectos de decisiones políticas nacionales que se hallan involucradas en la localización de algunos grandes proyectos (Brasilia, represa de Asuán), aunque ellas son exógenas al modelo económico-sociológico presentado aquí.

Finalmente, se consideran los cambios producidos por la nueva inversión. La fuerza de trabajo requerida tendrá dos fuentes: el crecimiento vegetativo del actor social durante el período correspondiente a migrantes del actor social. Ambas fuentes componen la nueva oferta, mientras que los requisitos de la nueva inversión constituyen la demanda. Cuando la oferta, a nivel de un actor específico, no logra satisfacer la demanda, los requerimientos laborales se transferirían, en parte, al actor social ubicado en el escalón inmediatamente inferior, lo cual induciría un proceso de movilidad social. Por su parte, el liderazgo asociacionista crecería siguiendo una ley diferente; estos líderes se reclutan de diversos actores sociales y sólo permanecen en el campo por un período determinado de tiempo, reproduciéndose por vía de un coeficiente de "tendencia a la acción de la comunidad", que difiere para cada actor social. Ahora bien, una vez completado el ciclo asumido en el modelo social y económico combinado, conviene señalar que al final de un período cada actor tiene un nuevo valor para el tamaño de su ingreso per cápita, requiriéndose de un nuevo cálculo del campo de gravitación para la atracción de la población.

El modelo presentado permite explicitar cómo los factores sociales y económicos interactuán en el desarrollo regional, abriéndose el camino "para una mejor clarificación teórica y prueba empírica" (matemática, si se desea) de alguna relación, así como para optar entre alternativas de planeamiento.

DYCKMAN, J.

"Sobre la creación de ciudades nuevas", en Planificación Regional y Urbana en América Latina. Buenos Aires, Argentina, 1974.

Desde un punto de vista puramente teórico, tengo a veces la impresión de que la principal aplicación de la teoría de la polarización consiste en reemplazar la fraseología de la teoría de los centros por la fraseología de la teoría de los polos, para lo cual el lenguaje de Perroux proporciona un aspecto dinámico, moderno, asociado con crecimiento industrial y sectorial, etc. Así, en numerosos estudios el cambio no pasa de ser nominal; los viejos conceptos aparecen en ropaje nuevo. Debemos ver la teoría de los polos de desarrollo como una teoría dinámica que nos ha de ayudar a interpretar y planificar una red de asentamientos humanos. Además, dentro del marco latinoamericano considero muy importante discutir la reconstrucción, la reforma radical en esa red de asentamientos. Esto significa que deberán aparecer nuevos centros de desarrollo, para lo cual se requiere una planificación a largo plazo que resulta muy difícil en el sistema político vigente. Para la reforma de esa red se necesita un plazo de veinte a treinta años, pero el período gubernamental en cada país es mucho más breve, y en él quedan incluídos los planificadores.

A esto habría que agregar la pregunta sobre cuán justificada es la idea de crear nuevas ciudades, de ampliar la red ya existente. A mi juicio, la idea de una nueva ciudad queda desacreditada por los monumentos de ostentación del tipo de Guayana o Brasilia. Al mencionarse una ciudad nueva, la rápida respuesta que se recibe es que se estaría tirando el dinero. Y se acaba la discusión. Sin embargo, cuando discutimos una reconstrucción básica de la red de asentamientos, debemos incluir el concepto de ciudad nueva. Sin duda, el concepto se presenta como un subproducto del cambio sectorial. Se descubre un gran depósito de alguna materia prima y se construye alrededor una nueva ciudad que sirve a los propósitos de la industria minera o manufacturera. La ciudad surge como subproducto de un cambio sectorial. Con todo, creo que se podría pensar en una ciudad nueva y poco costosa que fuera más eficiente que la ciudad antigua, y precisamente en ella se podría experimentar con la tecnología intermedia de que tanto se está hablando últimamente. La construcción de una nueva ciudad puede incluir soluciones tecnológicas y funcionales mucho más eficientes de lo que se podría lograr a través de la reconstrucción de estructuras antiguas. Y esa nueva ciudad podría ser también un campo de experimentación para soluciones tecnológicas e institucionales nuevas, que después se podrían aplicar a los elementos viejos dentro de la red urbana. Mi ignorancia respecto de las condiciones latinoamericanas me permite preguntar si no se podría discutir la construcción de ciudades; nuevas y eficientes, y si no se podría dejar de lado como un caso especial sin importancia una ciudad como Brasilia.

De hecho, la tecnología que se usaría actualmente para edificar una ciudad nueva sería muy tradicional y conservadora; en este campo, el progreso técnico es muy lento. A alguien se le ocurrió decir cierta vez que si los proyectos de exploración espacial de Estados Unidos fallaran se podría utilizar a los técnicos para planificar ciudades nuevas; la ventaja consistiría en que no saben nada acerca de ciudades nuevas, pero sí mucho acerca de tecnología, por lo que quizá encontrarían una forma totalmente original para resolver el problema. Esta idea se podría trasplantar a los países en desarrollo. (A.Kuklinski).

Creo viable, por supuesto, la construcción de nuevas ciudades siempre y cuando responden a los problemas de la reestructuración del espacio y permitan en alguna forma garantizar una base económica suficiente, un conjunto de actividades que justifiquen la creación de esa nueva ciudad. Obviamente, el caso de Brasilia es muy particular, pues básicamente se trataba de una descentralización de tipo administrativo y no de un centro de desarrollo de concentración de actividades dinámicas. En la política actual del Perú se está planteando el acondicionamiento territorial y la creación de nuevas ciudades, así como el fortalecimiento del algunas ciudades como centros compensatorios del desarrollo desequilibrado de Lima. Pero también en el Perú se trata de una especie de "conquista del oeste", sólo que aquí es la conquista de la sierra y la selva. La sierra está más o menos conquistada, incorporada a la economía, pero hay un gran vacío económico en la selva peruana. Se ha pensado en establecer en ella dos centros, el gobierno está empeñado en ello, es decir, ése es el planteamiento que tiene. O sea que el gobierno piensa en la factibilidad de abrir nuevas áreas al desarrollo del país. Se trata de resolver un doble problema. Uno, el de colonización de nuevas áreas, y otro, el de desviación de población, ya que la parte central del Perú, la sierra, está saturada y no se puede desviar la población indígena de la sierra hacia la costa, que también tiene una alta densidad, sino intentar llevar a parte de esa población hacia la selva. Pero siempre con el apoyo de una base económica, de una integración del espacio económico y, consecuentemente, del espacio urbano. Y ahí aparece la estrategia; en Perú no se habla de polos de desarrollo, sino de centros compensatorios de crecimiento, que tiene mucho parecido con la idea de centros de desarrollo y que indica el deseo de compensar los grandes desequilibrios y de incorporar nuevas áreas a la economía del país (A. Rossi).

Quizá, cuando hablamos de Brasilia o de Guayana, las cifras son francamente pequeñas en comparación con el tipo de inversión necesario para crear grandes complejos industriales internos. Y esta inversión posiblemente sea demasiado alta si tenemos en cuenta los recursos de los países en cuestión. Podría pensarse entonces en una inversión realizada por un grupo de países que colaborarían a través de acuerdos internacionales. Las fuerzas internacionales en los países latinoamericanos han consistido hasta ahora sólo en grandes empresas extranjeras que han llegado a explotar materias primas, pero quizá sea posible hallar otras vías de desarrollo.

(Extraído textualmente).

ESCUDERO, Juan y Otros

Región Central de Chile (macro zona central)
Santiago, CIDU-ODEPLAN
Universidad Católica, CIDU-ODEPLAN
Proyecciones y política de la década de 1970 a 1980
Análisis de datos secundarios (censos, etc.), elaboración teórica y estudio de casos específicos.

Objetivos:

a) Determinar las alternativas de desarrollo para la región (cinco provincias centrales del país).

b) Formular recomendaciones de políticas.

Conclusiones

a) Evaluar las proposiciones alternativas de localización de la población y de las actividades productivas en la macro zona central, para el período 70-80.

b) Ofrecer una discusión sobre las estimaciones de crecimiento de la población del área y su distribución en micro regiones.

c) Identificar centros alternativos de crecimiento, respecto a Santiago.

d) Las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Aconcagua se constituyen en los centros que más ventajas comparativas presentan para la ubicación de la población y para el crecimiento industrial.

e) En el caso específico del área metropolitana de Santiago, se recomienda la localización de población en el área sur, especialmente en Puente Alto y San Bernardo por tener ventajas en cuanto a la provisión de redes de infraestructura y mayor accesibilidad al área central.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. III. Chile, pág. 323-24).

EYHERALDE, René

Agrupamiento de la población rural dispersa en villorrios agrícolas
Santiago, CELAP, 1967. 36 p. (mimeo)
Fundación Ford
1967

Análisis de datos secundarios (censos, etc.) y elaboración teórica.

Objetivos:

Establecer a grandes rasgos, el marco de referencia para una política de agrupación de la población rural dispersa en los países de América Latina.

Conclusiones:

a) El incentivo principal para promover un programa de reagrupación e integración comunitaria de la población rural dispersa, sería la creación de focos de desarrollo agropecuario.

b) A partir de las relaciones regionales de una política de reagrupación y de una metodología para planificar aldeas rurales, se desprende la necesidad de desarrollar una estrategia de realización que sirva para llevar a la práctica programas de reagrupación, los que deben incluir tanto los pasos que deban ser dados al nivel nacional,como al nivel regional y local.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. III, Chile, p-328.

FIGUEROA, Esperanza

"La concentración de la industria en los principales centros urbanos de México". México, D.F., Anuario de Geografía, UNAM, v.d. VIII, 1968, pp. 143-151. 1968 (local).
Informativo.

Objetivo:

a) La concentración industrial en México es un fenómeno tan objetivo que basta decir, para confirmarlo, que el 75 por ciento de la producción industrial del país se localiza en tres núcleos que son, al mismo tiempo, los tres centros urbanos más importantes del país y que por orden de importancia son los siguientes: Ciudad de México, la ciudad de Monterrey y la ciudad de Guadalajara.

b) La importancia de este hecho obliga a investigar las causas principales de carácter geográfico que lo han producido, y con este fin primero se analizarán por separado cada uno de estos centros para después dar una interpretación a la función conjunta que desempeñan en el ámbito de la geografía económica general del país.

Conclusiones:

a) La localización de las actividades económicas del país, sobre la base de la distribución de los recursos naturales y humanos, ha sido influida por el desarrollo histórico del país.

b) Es necesario el análisis de las influencias que han intervenido en la localización de las industrias, pues este conocimiento contribuye a explicarla, corregir sus defectos y encauzar el curso del proceso industrial.

c) La localización de la industria en el país es desigual y defectuosa con tendencia al crecimiento desordenado, y el Estado ha contribuido a ello fomentando la centralización de la industria.

d) La escasa planeación económica respecto al desenvolvimiento industrial, pone en peligro el desarrollo económico del país, pues ha creado tres centros industriales gigantes, dejando grandes zonas obscuras que poseen recursos naturales y humanos para industrializarse.

e) Los conocimientos geográficos-económicos sobre el país son insuficientes para realizar un plan nacional de localización de las industrias, por lo que es necesario, ante todo, que se dé la importancia que tiene a los estudios geográficos y que se considere al geógrafo como el principal auxiliar del economista especializado en la planeación futura de la industria.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. 5, México, pág. 133.

FRIEDMANN, John.

"The Urban-Regional Frame for National Development" en Development, N°3 (Sept., 1966), pp. 9-14.

Convencionalmente se divide a la planificación nacional del desarrollo en dos partes principales: global (que establece las condiciones básicas para el desarrollo económico del país) y sectorial (que programa el desarrollo en áreas específicas). Esta perspectiva suele omitir la importancia de ordenar el desarrollo en el espacio, con lo que el proceso de planificación se hace poco productivo y escasamente vinculado a las preferencias de la comunidad. Estas funciones pudieran ser realizadas mediantes la planificación urbana y regional que, al tratar materias más próximas a los intereses efectivos de la población, se aproxima más al pulso político de la nación. La racionalidad del marco urbano-regional emerge de las siguientes condiciones: todo desarrollo ocurre en lugares geográficos específicos, el acceso al desarrollo económico-social se distribuye en forma dispareja por el territorio, la vida social se ordena en comunidades organizadas especialmente (sistemas ecológicos) y la nación puede considerarse como una red de comunidades ecológicas interdependientes y dispuestas en una jerarquía laxa.

Ahora bien, la planificación urbano-regional cubre áreas no incluídas en la planificación global y sectorial que están mutuamente relacionadas: política económica regional (impacto social de la localización de las inversiones; integración nacional por medio de la especialización funcional; diferencias regionales de ingreso y migraciones desde áreas de escasa productividad); política de migración y asentamientos (orientación de procesos migratorios en cuanto a volúmenes, dirección y absorción en áreas de nuevos asentamientos; distribución de establecimientos humanos; costos sociales de las aglomeraciones y de las excesivas concentraciones de actividades sociales y económicas); política de desarrollo urbano (estructura interna y forma de las comunidades urbanas, metropolitanas y regionales; localización de los empleos; rutas de transporte; equipamiento comunitario); política de vivienda (provisión de refugios y servicios de utilidad pública; construcción de ambientes comunitarios para facilitar procesos sociales básicos: formación de la familia, crianza de los hijos, aculturación, movilidad social y organización comunitaria; empleo de reservas laborales desocupadas con fines productivos, canalización de las migraciones, aumento de la productividad del trabajo y desarrollo de la industria de la construcción); política del suelo urbano (control de los patrones de crecimiento, especialmente de las densidades; límites a la especulación; establecimiento de viviendas inadecuadas mediante ocupaciones ilegales de terrenos); políticas de administración y desarrollo político (formación de gobiernos locales, descentralización político-administrativa; distinción de unidades apropiadas para administrar el desarrollo nacional; participación de los gobiernos municipales y provinciales en la adopción de decisiones); y, política de desarrollo social (integración nacional eliminando la marginalidad y aumentando la participación de la comunidad en materias que atingen a su bienestar; redistribución de ingresos; formación de organizaciones representativas).

Uno de los problemas más importantes de las políticas económicas regionales concierne a la determinación de una estrategia espacial; al respecto, cabe señalar la que favorece el desarrollo de las "regiones centrales" o

polos de crecimiento, equivalentes a los sectores líderes en la economía. La idea central consiste en que las inversiones deberán concentrarse en unas pocas áreas claves de alto potencial de desarrollo (habitualmente áreas metropolitanas con sus esferas de influencia), por un período suficiente como para promover un crecimiento auto-sostenido. Esta es una forma de incentivar la migración hacia la ciudad y de engendrar cambios estructurales en el seno de los sectores rurales para satisfacer la creciente demanda urbana de alimentos. Para hacer viable este tipo de estrategias se requiere de una autoridad central con acceso a fuentes de financiamiento (Corporación de la Guayana en Venezuela). Las políticas de migración y asentamiento, por su parte, no pueden circunscribirse al reforzamiento económico de los centros urbanos medianos o menores de la periferia. Esto es sólo parte del problema que se desprende del descenso de la tasa de crecimiento de la nación a raíz de la excesiva concentración en las regiones centrales (habitualmente la capital). Es necesario superar el status cuasi colonial de la periferia mediante la separación de funciones en los niveles inferiores de la jerarquía urbana y a través de programas de desarrollo rural que transforman las comunidades (urbanización del campo) y las articule nacionalmente (mercado, mecanización, organización, repautación). Una política de migraciones y asentamientos puede ser de vital importancia cuando se desea colonizar territorios no desarrollados, pudiendo operar con subsidios y programas de acción. Una política de desarrollo urbano debiera concentrarse, al menos inicialmente, sólo en los centros mayores del núcleo central del país, de este modo el desarrollo metropolitano podría articularse con los programas nacionales en las otras áreas de planificación urbano-regional.

Las políticas de vivienda se orientan hacia la satisfacción de necesidades básicas (para las que, no existiendo un mercado socialmente apropiado ha de preverse la intervención del Estado) y se hallan íntimamente conectadas a la rápidez de la urbanización. Como es común que los países subdesarrollados tengan tasas de crecimiento urbano inferiores a tres por ciento anual, los requerimientos de una política de vivienda son muy acusados, especialmente para los efectos de contribuir a absorber la población que procede de áreas rurales. Dado que la capacidad para pagar las viviendas es muy reducida entre los migrantes, se hace necesario programar grandes inversiones públicas para obviar el vertiginoso crecimiento de los barrios de tugurios. Al mismo tiempo, deben promoverse inversiones en la vivienda rural para servir dos propósitos: disminuir la tasa de emigración a las ciudades y contribuir a la urbanización del campo. Como la relación entre vivienda y migración no ha sido aún adecuadamente estudiada, puede postularse, de modo hipotético, que uno de los principales atractivos que ofrece la ciudad a los habitantes rurales consiste en los equipamientos de vivienda; luego la localización de las unidades de residencia debiera ser materia de un cuidadoso examen. Otro problema asociado, perteneciente al ámbito de la política del suelo urbano, consiste en la ocupación ilegal de terrenos de la ciudad por parte de los migrantes, quienes se establecen en la periferia de las áreas construidas y "habilitan" barrios de tugurios absolutamente insalubres, desprovistos de los más mínimos servicios sociales y comunitarios. Habitualmente, los distritos de tugurios quedan fuera de los planos oficiales de la ciudad y sus residentes carecen de la identidad urbana reconocida por la administración local. Sin embargo, pudiera diseñarse una política global sobre

suelo urbano de modo que se provean áreas para la recepción de los migrantes y para su absorción en la ciudad (asignaciones de predios donde practiquen la autoconstrucción, organismos de búsqueda de empleos, educación para sus hijos).

La adquisición de un trozo de tierra constituye una condición básica para acomodar al migrante e impedir que se forme un proletariado marginal. Paralelamente, han de promoverse políticas de administración y desarrollo político que estimulen la participación de los migrantes en las comunidades urbanas y promuevan la movilidad social. Sin perjuicio de ello, una política de desarrollo social debe articularse dentro de un marco urbano-rural, pues la marginalidad se ordena geográficamente: los migrantes rurales que habitan barrios de tugurios son marginales de la sociedad urbana a la que están ingresando; los campesinos y trabajadores agrícolas tienden a ser marginales respecto de la sociedad dominante (de corte casi feudal); y, las poblaciones de las regiones periféricas son marginales respecto del núcleo central.

Aunque las áreas de política descritas se relacionan entre sí, cada una de ellas tiene un sello distintivo; si bien el marco, espacial subyacente les confiere unidad, los mecanismos administrativos para la planificación y programación requieren de organismos diversos. Lo importante es advertir que como el desarrollo urbano-regional, como instancia de política y planificación, es coexistivo con el desarrollo nacional, ha de conformarse una estructura administrativa que sirva para todas las formas de desarrollo. La efectiva aplicación de políticas requiere, entonces, de una nueva base orgánica que demande un libre flujo de información.

FRIEDMANN, John

Venezuela, From Doctrine to Dialogue (Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1965) 87 pp + xxiii. Prefacio de Bertram M. Gross.

El propósito de este volumen es analizar la experiencia venezolana en planificación nacional, considerando las condiciones históricas de su surgimiento y evolución. Para estos efectos se concede especial importancia al estudio de las acciones y objetivos trazados por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de Venezuela (CORDIPLAN).

Las observaciones de Gross, en el prefacio, tienen relevancia para comprender el sentido y propósito de la planificación. Primeramente, se señala que ésta surge, paradójicamente, como fruto de la percepción de una situación crítica y que tiende hacia el establecimiento de un "orden"; sin embargo, si la planificación pretende adaptarse a las condiciones históricas de una sociedad, ella debiera contribuir al cambio incentivando situaciones críticas. En segundo lugar, el ajuste de la planificación a los estados sucesivos de crisis sólo puede lograrse mediante una práctica flexible, dispuesta a concertar intereses dados en el marco de los cambios; esto último supone la operación de mecanismos de "información retroalimentadora". Respecto de los objetivos de la planificación, es posible distinguir aquellos explicitados en forma directa de los que suelen hallarse implícitos en el

proceso y que afectan al sistema social.Entre estos objetivos, que se hallan latentes en la exposición analítica de Friedmann cabe mencionar tres: a) el fortalecimiento de instancias decisorias involucradas en áreas específicas y concertadas de acción (ministerios); b) la promoción del diálogo al interior de una sociedad que se hace más diversificada (gobierno, empresas privadas, agremiaciones, asociatividades diversas, "clases medias"); y c) la reducción del conflicto político en materias que, al involucrar cambios estructurales, pueden tornarse particularmente difíciles (reforma agraria, intereses foráneos).

Por otra parte, Gross alienta la percepción de Friedmann en relación con las dimensiones espaciales de la planificación, tan frecuentemente omitidas por los analistas en economía. En este ámbito Venezuela ofrece un caso especialmente interesante; en un principio, los planificadores nacionales de CORDIPLAN tenían reservas frente a la planificación regional, pero llegaron a convencerse de su utilidad en la medida que se veían confrontados con decisiones políticas (respaldo electoral del gobierno en las regiones más atrasadas), medidas sectoriales (reforma agraria) y programas masivos de colonización (el Valle de la Guayana). En general, la perspectiva espacial ha de formar parte del proceso nacional de planificación en la medida que se debe resolver entre objetivos contradictorios involucrados en la distribución territorial de las inversiones: maximización de la equidad (lo que implica asignar prioridades a las regiones deprimidas), vis a vis maximización de la rentabilidad (prioridades para las regiones más adelantadas).

Con relación a los orígenes de la experiencia venezolana en planificación, Friedmann alude a la condición transicional de la sociedad venezolana a fines de los años cincuenta. No fue sino hasta el descubrimiento del petróleo en grandes cantidades, en 1921, que Venezuela dejó de ser una sociedad agraria tradicional, especializada en pocos cultivos de exportación (café, cacao) y en ganadería, para convertirse en una "civilización moderna con base urbana". Progresivamente el país fue adquiriendo un grado "razonable" de diversificación de su estructura productiva, aminorándose la fuerte dependencia inicial respecto del petróleo. El "dualismo social" (oligarquía vs. campesinado) fue dando paso a una estructura compleja integrada por grupos con intereses diferenciados. Los gobiernos autocráticos y personalistas pasan a ser reemplazados por una estructura multi-partidista. Vale decir, en el lapso de una sola generación, el país experimentó el surgimiento de una clase media urbana cuyos valores y objetivos se interpusieron a los del orden agrario-militar tradicional. La era transicional adquiere toda su vigencia a partir de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez en 1958.

Ante la situación crítica del país (vacío político, problemas estructurales, pobreza) y dada la presión popular por buscar formas de reconstrucción nacional después de la etapa dictatorial, el gobierno provisorio recurre a los primeros atisbos de planificación en Venezuela. La planificación era concebida como el instrumento para superar las crisis que enfrentaba la naciente democracia. Dos fuentes ilustraron a los bisoños planificadores venezolanos: la producción intelectual y técnica de la CEPAL (José Antonio Mayobre y Enrique Tejera Paris se albergaron bajo su alero) y la experiencia portorriqueña ("Operation Bootstrap") que presenciaron algunos de los líderes de Venezuela (Rómulo Betancour y Luis Lander). Pero si bien la crisis

política y socio-económica creó las condiciones para hacer factible la práctica de los conocimientos adquiridos en planificación, otros dos elementos jugaron un rol esencial en su incorporación al proceso de gestión política. Por un lado, ella complementaba la ideología desarrollista y nacionalista de las capas medias, y, por otro, las condiciones históricas demandaban un método para que se arribase a decisiones en materias de interés público. Bajo este marco se estableció una comisión encargada de diseñar un sistema nacional de coordinación y planificación, la que fuera integrada por representantes de todos los partidos políticos importantes. Se enfatizó la idea que la planificación debía practicarse a diferentes niveles, donde hubiese que adoptar decisiones, y no sólo en una agencia central. Como principio básico se señaló que la planificación y la coordinación implicaban la armonización del ritmo de desarrollo y la forma de implementación de los proyectos, lo que suponía la consulta con los sectores público y privado. El trabajo de la comisión culminó con la creación de CORDIPLAN, que tendría a su cargo la formación de organismos homólogos a nivel estatal, municipal, interestatal e intermunicipal, donde se combinase la planificación física y espacial con la de tipo económico.

El surgimiento de CORDIPLAN en medio de un panorama de crisis nacional implicó un doble desafío: era necesario afrontar la depresión económica inmediata (desempleo, estancamiento de la economía) y prospectar metas de desarrollo a largo plazo (desarrollo planificado). Aunque el Plan de Emergencia de 1958 sólo pudo abocarse al primero de estos problemas y sus efectos fueron escasos, sin embargo, la confianza en el proceso de planificación no se perdió; por el contrario, la situación de crisis dio lugar a dos consecuencias para la prosecución de tal proceso. Por un lado, el gobierno estimuló el aparato planificador motivado por razones de eficacia política y, por otro, se confirió atención prioritaria a los problemas inmediatos.

En general, puede considerarse que la experiencia venezolana en planificación regional ha sido existosa en diversos aspectos. Primeramente, ha concitado el consenso de los sectores más articulados de la opinión pública en el sentido que ella configura un proceso para promover el desarrollo nacional, a la vez que constituye un mecanismo de consulta para la programación "racional y democrática del gasto público". En segundo lugar, CORDIPLAN ha ganado un prestigio considerable, lo que le permite representar el rol de una fuerza principal en las decisiones gubernamentales. En tercer lugar, dada su condición de fuente oficial y de productor de análisis económicos, los planes de CORDIPLAN se han convertido en un foco de primer orden en el interés público. En cuarto lugar, mediante el establecimiento de un sistema nacional de agencias de planificación, la idea del presupuesto por programas, a nivel ministerial, se ha convertido en realidad operante; algo semejante ha ocurrido con la coordinación intersectorial en ciertas áreas críticas (industrialización, electrificación, desarrollo de la comunidad). En quinto lugar, CORDIPLAN se ha convertido en una instancia de mediación ante conflictos de decisiones. En sexto lugar, se ha hecho del desarrollo económico la principal meta del gobierno y de la nación. Resulta difícil, sin embargo, evaluar la eficiencia de la planificación en Venezuela de acuerdo a los objetivos básicos que se trazara el Plan de La Nación para el período 1963-1966, los cuales son: Crecimiento, estabilidad y bienestar social. La prolongada depresión (1958-1961) y la recuperación posterior (1962) obedecen

más bien a circunstancias externas (mejoramiento del mercado mundial para el petróleo) que a fuerzas endógenas. Luego, una pregunta totalmente vigente es si el gobierno podrá guiar, de algún modo, los destinos económicos de la nación. Dada la curiosa paradoja del éxito de CORDIPLAN como institución y su escaso impacto para alcanzar metas económicas, pudiera parecer que el sistema venezolano de planificación no ha sido exitoso bajo los cánones ortodoxos de valoración de la eficiencia.

Friedmann apunta tres explicaciones para comprender el éxito del sistema de planificación de Venezuela en tanto organismo instituído oficialmente. La primera de ellas dice relación con la forma en que CORDIPLAN se ha integrado a la estructura gubernamental y se ha legitimado como agencia coordinadora. Constituye la única organización pública localizada junto a la presidencia, en la posición más notable de la pirámide de poder nacional, lo que le permite asesorar directamente al presidente en materias económicas. Sin embargo, es una agencia pequeña, con reducido personal y escaso presupuesto, que sólo se dedica a investigar, aconsejar y formular políticas no teniendo otra responsabilidad administrativa que un programa de desarrollo de la comunidad. La mayor parte del trabajo de planificación lo realizan unidades especializadas de los ministerios, mientras CORDIPLAN sólo coordina tales acciones programáticas mediante procedimientos informales (comités permanentes y especiales, contactos personales), tratanto de obviar las consideraciones doctrinarias y reduciendo los conflictos ideológicos mediante el manejo de datos y los enfoques analíticos. Así, el Plan de la Nación se concibe como un instrumento modificable que tiene un carácter "indicativo" y se halla sujeto a consultas extensas con el sector privado. Los directores de CORDIPLAN son escogidos entre los profesionales más respetados y con capacitación política que les permita emitir juicios de autoridad y obtener la confianza de los miembros del gabinete. En otros términos, CORDIPLAN es una instancia gubernamental no burocrática con una orientacoón extremadamente pragmática.

La segunda explicación concierne a la intencionada omisión de los controvertidos aspectos doctrinarios y a la búsqueda del concierto de opiniones mediante consultas y negociaciones. Uno de los problemas que, sin embargo, subsisten dentro de la esfera ideológica consiste en el rol del Estado; al respecto, el sector privado se ha escindido en dos fracciones: a) una de tipo conservador, integrada por miembros de la antigua oligarquía (grandes comerciantes ligados al sector exportador-importador, banqueros y financistas) cuyos intereses se radican en Caracas, que es partidaria de la libre empresa y se opone al uso de la planificación y al intervencionismo estatal; y b) otra de tipo progresista (formada por la Iglesia, las asociaciones profesionales, las universidades, los militares, la prensa escrita, industriales, grupos femeninos y comerciantes), con raigambre en las áreas de provincia, partidaria del nacionalismo económico y reconocedora del rol del Estado en las esferas de la economía (planificación indicativa). El grupo conservador, escindido en dos alas, fue paulatinamente desplazado del control de la Federación de Cámaras de Comercio y de la Industria, a la vez que derrotado en el plano político. Con ello, CORDIPLAN logró articular los intereses del sector privado mediante la constitución de un organismo de consulta.

Como tercera explicación se considera el uso de la planificación más allá de sus funciones clásicas (desarrollo económico, industrialización, desarrollo urbano) excediendo el logro de objetivos y la racionalidad funcional, en el sentido de contribuir al "orden social". Esta contribución se visualiza en cinco planos: a) asesoría, mediante información confiable y confidencial, a la presidencia en materias de decisión sobre políticas; b) el mejoramiento del proceso político mediante un enfoque técnico que contribuye a disciplinar el debate; c) creación de una "nueva mentalidad" desarrollista (preferencia por una orientación técnica en lugar de otra doctrinaria-ideológica); c) reducción del conflicto social a través de la búsqueda de la conciliación; d) movilización de recursos externos al facilitar las acciones de la Alianza para el Progreso y del Banco Mundial.

En suma, "la forma institucional de la planificación nacional fue esencial para el logro de su éxito popular y contribuyó a la estabilidad del gobierno democrático por un período quinquenal. Venezuela posee, entonces, un ejemplo de planificación nacional en que las funciones latentes se han sobre-impuesto a los de tipo manifiesto. Por comparación, Brasil ha logrado un impresionante ritmo de crecimiento económico, pero ello ha ocurrido en medio de una fuerte polarización ideológica y una carencia de planificación lo que ha implicado que el gobierno ha omitido acciones en materias de reforma social. La planificación nacional, usada en forma apropiada, puede convertirse en una poderosa herramienta para conseguir un equilibrio social. Bajo condiciones en las que es factible desarrollar una racionalidad adaptada a situaciones de crisis sucesivas, la planificación puede obtener éxitos que escapan a la mera funcionalidad de las metas manifiestas.

La relación entre planificación nacional y regional se ha convertido en un elemento clave de la política venezolana. La experiencia de este país es semejante a la de otras sociedades transicionales en el sentido que su economía se halla aún imperfectamente integrada en el espacio geográfico; el desarrollo se presenta desigualmente entre áreas distintas y ello genera presiones sobre el aparato de gobierno para que éste promueva la planificación regional como un medio para obviar las tendencias del desequilibrio interregional. El problema básico consiste en encontrar una forma institucional apropiada que permita formular una política de localización geográfica de las inversiones en que se combinen los criterios de crecimiento económico, como un objetivo deseable a nivel nacional, con criterios de equidad en bienestar y de integración espacial. Aunque no se contempla ninguna política explícita de desarrollo nacional en sus aspectos regionales dentro del plan nacional de Venezuela, ello no impide asegurar que tendrá que emerger alguna forma de desarrollo regional en un futuro cercano. El país no puede seguir concentrándose exclusivamente en torno a Caracas, será necesario que surjan centros subsidiarios.

Actualmente Venezuela presenta una estructura definida de centro y periferia, donde el primero está constituido por Caracas y las ciudades de la Cuenca de Valencia que aglutina una gran parte de la riqueza nacional y una proporción creciente de la población del país. El centro ha crecido mediante el drenaje (de capital, recursos humanos y liderazgo) de la periferia. Con excepción de las inversiones petroleras, la periferia ha quedado al margen de los principales rubros dinámicos de la economía. La mantención de esta situación conduciría a un conflicto porque la periferia sigue teniendo a la

mayor parte de los habitantes de la nación y, además, posee un alto grado de "regionalisno"; a pesar de su escasa capacidad de representación política local, proporciona la base electoral del gobierno del país. Como la periferia apoyó la transformación democrática de 1958 y luego sirvió de escenario a los movimientos terroritas, su destino cobra interés político innegable. Por otra parte, el surgimiento de una mentalidad favorable al nacionalismo económico hace necesario la creación de una estructura diversificada, multicéntrica e integrada. Sin embargo, dos problemas hacen difícil la adopción de decisiones concretas en este campo: por un lado, la dispersión indiscriminada de recursos implicaría frenar el ritmo de crecimiento económico y, por otro, el hecho de que el poder político central pudiera delegar funciones a nivel de los estados y los municipios haría difícil el control del aparato estatal.

Dos experiencias han contribuido a dramatizar la planificación del desarrollo regional en Venezuela: el programa de la Guayana y el plan de Valencia. El programa de la Guayana es ambicioso e implica un gran esfuerzo por transformar una frontera de recursos efímeros en un importante centro de industria pesada. La Corporación Venezolana de la Guayana (CVG) fue establecida en 1960 y entre sus responsabilidades se hallaba la construcción de un sistema de instalaciones hidroeléctricas en el Caroní, la terminación de una planta que emplee hierro del área y la construcción de una ciudad nueva como núcleo de industrias básicas. La CVG es un ente autónomo, directamente vinculado a la presidencia, dotado de plenos poderes para actuar en el área geográfica de la Guayana o aun fuera de ella, cuando quiera que se demuestre que existe una relación funcional de trabajo que excede aquella área. La Guayana se convirtió en un símbolo de independencia económica nacional (liberación frente al rol hegemónico del petróleo y al impacto de las corporaciones mineras foráneas) y la ciudad de Santo Tomás de Guayana apareció como una oportunidad para internalizar la población desde la costa hacia el corazón de Venezuela. Los éxitos físicos del programa sirvieron para incentivar otros organismos que estimularan el crecimiento regional, como la Comisión Promotora del Desarrollo de Los Andes, en 1962, que diera lugar a la Corporación de Desarrollo Andino, promovida por intereses locales. Esta Corporación, sin embargo, parece haber sido poco operante en cuanto a insertar sus programas a nivel del sistema de planificación nacional. CORDIPLAN objetó la proliferación de instituciones de tal carácter, porque implicaban la dispersión de esfuerzos y una pérdida de coordinación de las inversiones. Así, la creación de la Corporación de Desarrollo del Oriente fue postergada.

Muy diferente es la experiencia del plan de Valencia. Esta es un área intermontina con suelos fértiles cuyo núcleo central se halla muy próximo a Caracas. Durante los años cincuenta atrajo gran número de industrias livianas y se convirtió en un serio rival para la capital como foco manufacturero. En 1962 se estableció una fundación privada de desarrollo que obtuvo créditos externos para elaborar un plan de expansión urbana y diseñar políticas para el futuro de Valencia. La exitosa experiencia, apoyada a nivel municipal, ha servido de ejemplo para otras ciudades que han construido barrios industriales y el Ministerio de Desarrollo ha estimulado la formación de comisiones intermunicipales para coordinar (no dirigir) programas de inversiones.

Conjuntamente con los programas de Guayana y Valencia, el gobierno ha establecido la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) que se ha encargado de crear comités de desarrollo en diversos estados a fin de incentivar esfuerzos regionales hacia la industrialización. Por otra parte, los ministerios de agricultura y obras públicas han tendido a la descentralización de sus inversiones mediante programas regionales y la Universidad Central de Caracas, a través del Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES) ha auspiciado reuniones e investigaciones sobre planificación regional. Finalmente, se ha promovido el establecimiento de agencias tipo CORDIPLAN en la mayoría de los estados; uno de los ejemplos más notables ha sido la Comisión de Planificación del Zulia, donde participan activamente los representantes de los principales intereses existentes en el estado. El éxito de esta Comisión pudiera servir como modelo para otras regiones, lo cual implica cuatro aspectos positivos: a) un uso más eficiente de recursos locales; b) una mejor coordinación entre los sectores público y privado; c) un paso desde las posiciones personalistas a otras orientadas al desarrollo; y, d) una mayor estabilidad política que permitiría un desarrollo nacional más firmemente establecido.

Basándose en el supuesto de una continuidad del proceso democrático de Venezuela, Friedmann señala una suerte de prognosis para la planificación nacional en aquel país. Según ella, se progresaría hacia una sociedad estable en desarrollo, dentro de la cual la planificación jugaría un rol más utilitario orientado hacia sus funciones manifiestas. Por otra parte, se registraría un tránsito desde objetivos de crecimiento económico a otros vinculados al bienestar (redistribución e inversión social) y se atenuarían las crisis de frustración (planificación a largo plazo). Finalmente, aumentaría la complejidad organizacional a través del aumento en el conocimiento y las comunicaciones, así como mediante la progresiva integración nacional.

FRIEDMANN, John

"Una estrategia de urbanización deliberada"
En: Cuadernos de Desarrollo Urbano-Regional, N°6, Marzo, 1968 pp.49-75
Universidad Católica, CIDU
1960-1968
Elaboración teórica

Objetivos:

Proposición de una estrategia de urbanización deliberada a través del desarrollo de tres de sus aspectos básicos:

a) La aceleración de los procesos de urbanización.

b) La concentración de las actividades en regiones nucleares y en polos de desarrollo social.

c) La organización de fuerzas políticas capaces de superar la "crisis de inclusión" resultante de la urbanización deliberada.

Conclusiones :

a) Una política de hiperurbanización inducida tendería a producir efectos destructivos en un sistema social tradicional y al mismo tiempo, engendraría las fuerzas constructivas potencialmente capaces de superar la crisis de inclusión que ella misma acarrea.

b) Las estrategias políticas se encuentran con el problema de la falta de participación de las masas,la solución para esto radicaría en la formación de un gobierno fuerte, que lleve a cabo las reformas estructurales y ponga en práctica las políticas económicas necesarias para que los sectores de población, actualmente marginados se incorporen al proceso de desarrollo nacional.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. III, Chile, pp.293-294).

GAKENHEIMER, R.

"Bienestar social y problemas de empleo en los centros urbanos con referencia a las inversiones en polos de crecimiento" en Planificación Regional y Urbana en América Latina. Buenos Aires, Argentina, 1974.

a) Tesis. El desarrollo industrial de gran escala en centros de crecimiento produce desequilibrios en los centros urbanos que se traducen en problemas de bienestar, oportunidades de empleo y desarrollo de la mano de obra. Estos problemas merecen atención especial por representar costos sociales de esta estrategia y porque su análisis es necesario para planificar cuidadosamente los gastos que deban hacerse en servicios sociales e infraestructura social.

b) Relación de esta tesis con la teoría de los polos. Es evidente que la estrategia de los polos de desarrollo requiere inversiones en los centros urbanos menos preparados para afrontar sus consecuencias sociales que en las ciudades en que se efectuaría normalmente la inversión industrial (aún teniendo en cuenta los útiles procedimientos propuestos por Boisier en su trabajo, como elementos 4 y 5 de la estrategia INDUPOL). También es claro que el poder sectorial de la inversión industrial será mucho mayor que el poder del interés en el concomitante desarrollo social, por lo que se presenta un problema de brecha entre ambos.

c) El problema. Entre los desequilibrios que pueden surgir a raíz de inversiones en polos de desarrollo puede mencionarse el caso de Brasilia, donde la mayoría de la población vive en campamentos improvisados alrededor de la ciudad planificada, o el de Sto. Tomé de Guayana, donde se puede observar que sólo una parte de la población ha sido incorporada en la nueva economía.

Estos problemas no son transitorios. Recuérdese Concepción, ciudad que en 25 años no ha podido ajustarse a los cambios impuestos por el complejo del acero. La actividad comercial es débil, faltan servicios profesionales, la universidad carece de apoyo, son frecuentes las tensiones entre la industria y la comunidad, la industria de la construcción está poco desarrollada, son poco numerosas las cuentas de ahorro y préstamo, las relaciones

laborales son tensas, y los profesionales de la industria tienden a considerar que su futuro está en Santiago.

d) Análisis. A. Dualismo, con problemas del sector tradicional restante. La población que pertenece a esta categoría se halla en condiciones peores que antes debido a su expectativa superior y a la dinámica de la economía (por ejemplo, precios más elevados). Esto requiere:

1) Programas para adiestrar a la población en nuevos trabajos, con el objeto de evitar la ocupación de numerosos empleados procedentes de otras ciudades grandes.
2) Programas educativos para asimilar a la población a los requerimientos sociales de la nueva economía.
3) Inversiones complementarias en industrias tradicionales.
4) Protección del sistema comercial tradicional frente a la rápida alza de precios.
5) Extensión de la seguridad de empleo y demás beneficios sociales a la comunidad tradicional.

En algunos casos resulta sumamente difícil llevar a la práctica estas condiciones.

Oportunidad social para la población ocupada en las nuevas actividades económicas. Muchas personas tienen que ser traídas de otras ciudades. El éxito a largo plazo de la estrategia depende del cumplimiento de los requerimientos sociales generados por esas actividades. Entre estos requerimientos están:

a) Desarrollo de mejores oportunidades educativas;
b) Desarrollo de servicios profesionales (medicina, odontología, jurisprudencia, etc.) para satisfacer las nuevas necesidades;
c) Fomento de la actividad comercial y de las instituciones sociales;
d) Estímulo a la industria de la construcción para cubrir la nueva demanda de vivienda, comercio e instituciones.

e) Conclusiones. Además del problema de las inversiones normales en la necesaria infraestructura social, la estrategia de los polos de crecimiento tiene que afrontar problemas especiales relativos al dualismo y a la necesidad de oportunidades sociales. El hecho de que estos problemas difícilmente se tendrán en cuenta en la planificación gubernamental debería tomarse como una limitación a la viabilidad de este enfoque. Entre los costos habría que calcular los requerimientos irregulares de inversión implícitos.

(Extraído textualmente).

GINSBURG, Leslie B.

"La Planificación Regional en Europa", en Vivienda, Construcción y Planificación, N°s 12 y 13, pp. 145-154.

El desarrollo es una amalgama de factores económicos, sociales y materiales. Lo ideal sería planificarlo por regiones definidas según criterios económicos, sociales y geográficos, entendiendo que la planificación supone

una distribución de los recursos a fin de sacar el mayor partido de ellos. Durante el período de industrialización de Europa, el desarrollo se entendía como una cuestión individual ("lo que beneficia a un individuo es beneficio para la comunidad"). Esta política de laissez faire ha producido el caos en las ciudades y a un mal aprovechamiento de la tierra en las zonas rurales. La planificación del desarrollo, en cambio, debe tener en cuenta a la población, en continuo crecimiento, y a la tierra, que no puede alterarse mucho. Ante la carencia de planificación, las poblaciones de Italia y los Países Bajos han aumentado dando origen a emigraciones, en el primer caso debido a la lentitud del crecimiento industrial y a la pobreza de recursos naturales de la región meridional y, en el segundo, a raíz de la intensa industrialización y considerable ocupación del suelo que han generado una situación de "hombre de tierra". Pero las restricciones contemporáneas han limitado la libertad de las migraciones y los gobiernos se han visto forzados a incrementar la productividad de sus tierras mediante el desarrollo industrial y rural.

La industrialización europea ha dado lugar al rápido crecimiento de las ciudades (metrópolis y conurbaciones) en desmedro del campo. El desarrollo de las zonas metropolitanas se ha hecho fragmentariamente y sin coordinación; la excesiva importancia concedida a la industria ha ocasionado la ineficaz utilización de otros elementos. La urbe constituye un vasto y complejo problema, a causa de la necesidad de acabar con algunos servicios para poder llevar a cabo un desarrollo debidamente equilibrado. La presión demográfica, la ubicación disgregada de la industria y el empleo, la congestión del tráfico y el enorme crecimiento metropolitano obligan a planificar más allá de los límites urbanos. Sin embargo, la experiencia en este campo es frustrante: el Plan de París de 1939 (y el de 1952) ha sido ineficaz; la construcción de ocho ciudades nuevas y el Green Bett no han logrado detener el crecimiento de Londres y el programa de descentralización ha quedado rezagado. Las principales dificultades que enfrenta la planificación metropolitano son las de orden financiero (costo de ejecución y relaciones con la situación económica nacional) y administrativo (falta de coordinación entre niveles de gobierno y carencia de instituciones apropiadas).

Aunque suele adjudicarse la responsabilidad de la confusión de la ciudad y conurbación europeas a la industrialización, actualmente se dispone de medios para hacer más flexible la estructura de localización industrial. Es por ello que la mayoría de los países europeos favorece una política de dispersión de establecimientos; pero ella generalmente se aplica al margen de la planificación urbana y rural. Este es un caso típico de falta de coordinación entre organización espacial y planificación económica nacional; esta última se caracteriza porque el control gubernamental comúnmente termina con la asignación del emplazamiento de la industria sin considerar la localización y establecimiento de la población. La dispersión industrial fue ampliamente aplicada durante la Segunda Guerra Mundial por razones estratégicas; en esa época fue posible aplicar controles que no serían viables en tiempo de paz.

Existen, además, dos tendencias positivas para la dispersión de industrias: obviar la congestión mediante el cambio de emplazamiento e incentivar la expansión en regiones críticas o poco pobladas; ambas líneas requieren

de un plan económico para crear nuevos establecimientos industriales fuera de las zonas urbanas congestionadas. Es lo que ha ocurrido en Europa con la creación de nuevos puertos petroleros donde se combina la refinación con la producción petroquímica (Burdeos y Etong de Berre en Francia). Algo similar ha acontecido con las ciudades nuevas que han atraído industrias londinenses, sólo que en este caso el éxodo económico no ha sido total (los espacios dejados por las industrias desalojadas de Londres son ocupadas por otras fábricas y las ciudades nuevas han atraído a industrias de todas partes del país aumentando la concentración) por la falta de coordinación entre la planificación económica y territorial. Más fructífera ha sido la experiencia de las "zonas especiales" (zonas en declinación o críticas) para la dispersión industrial a lo largo de Gran Bretaña y los Países Bajos; en estos casos se ha logrado un relativo mejoramiento del ambiente material de las localidades, pero los planes contemplan la reconstrucción y planificación de las antiguas ciudades que han sido víctimas de la depresión económica.

Un enfoque diverso de la planificación regional ha surgido en el ámbito de los programas de desarrollo rural unidos a cierto grado de industrialización. El Plan de Desarrollo del Norte de Noruega, de 1951, financió empresas pesqueras y forestales proveedoras de empleo estable y para la construcción de carreteras y "aldeas estratégicas". A su vez, el Fondo para Italia Meridional conjuntamente con el Programa Nacional de Reforma Agraria, ambos de 1950, están incentivando la intensificación del uso del suelo (mediante la asignación de parcelas pequeñas, maquinarias e instrucción especializada) y creando centros agrícolas donde se establecen agro-industrias. Otros dos programas en marcha en los Países Bajos han tenido bastante éxito como modelos de planificación regional. El primero corresponde al desarrollo de las tierras ganadas al mar (pólderes) con el propósito de: asentar población (más de 500 000 personas en el área de Zuider Zee) ampliar la superficie de cultivo, defender otros sectores de pólderes antiguos y conectar dos partes separadas del país. Este programa incluye el establecimiento de nuevas comunidades donde se pretende integrar la planificación social y económica con la de la vivienda y la construcción. El segundo programa consiste en la bonificación de terrenos pobres y la reestructuración de predios muy pequeños; pero comprende, además, la construcción de carreteras y nuevas aldeas centrales donde se emplazan agroindustrias y centros de capacitación.

Por otra parte, las condiciones físicas del terreno y clima europeos han ejercido influencia sobre las tendencias de la planificación regional. En particular, debe destacarse la importancia de la regulación de los ríos y la extracción de minerales. La explotación de carbón y el hierro se asocian directamente con las actuales conurbaciones, pero dondequiera se inicien nuevas actividades mineras es posible aplicar medidas de planificación regional. Sin embargo, la experiencia británica con ciudades nuevas asociadas a la minería (Glenrothes, Corby, Peterlee) indica una extremada especialización funcional descuidando las condiciones de las tierras circundantes. La regulación de los ríos es quizás la más antigua forma de organización regional en Europa, datando desde la Edad Media, pero ella solía limitarse a funciones específicas(avenamiento, conservación, abastecimiento de aguas, alcantarillado), descuidando otros aspectos del desarrollo. Algo semejante ha ocurrido con las instalaciones hidroeléctricas recientes (Austria,

Noruega, Escocia, Suecia y Suiza), que se localizan en áreas poco habitables y no se han convertido en focos de desarrollo local; quizás la única excepción esté dada por los planes regionales de utilización industrial de la energía en el área del Alto Odige-Trentino de Italia. Un caso notable, como ejemplo de planificación regional integrada, es el proyecto de finalidades múltiples asociado al aprovechamiento del Ródano (navegación, riego, energía), iniciado en 1901 e implementado desde 1933 por un organismo nacional. Este proyecto, sin embargo, ha dado lugar a conflictivas relaciones entre la autoridad nacional establecida y los intereses locales, dado que la primera está controlada por entidades "foráneas" respecto del Ródano.

Un serio problema que se presenta al ejercicio de la planificación regional concierne a la esfera administrativa. Habitualmente existen niveles locales que son poco eficaces para las zonas de conurbación, que se plantean dificultades de delimitación especial en la acción de las entidades municipales y, además, suele ser complejo articular los diversos intereses locales para instituir agencias de tipo regional. Cuando éstos llegan a establecerse, sólo asumen una condición de asesoría que no involucra potestades ejecutivas, como sucede en la República Federal Alemana, Italia, los Países Bajos o Noruega, debido a la larga tradición de una autoridad municipal fuerte. En el Reino Unido, a su vez, se ha ido restando utilidad y fuerza a los funcionarios regionales y algo semejante ha acontecido en Francia con el fortalecimiento de las communes en desmedro de los départaments. Los organismos regionales de Noruega e Italia, por otra parte, han debido asumir tareas de proporciones gigantescas que los han tornado poco operativos. Parece ser que sólo cuando un problema es verdaderamente agudo (París y Berlín de preguerra), el gobierno se ve obligado a crear un organismos especializado en planificación regional y se hace viable alguna forma de desarrollo controlado. Probablemente uno de los problemas más serios consista en la falta de capacitación técnico-administrativa dentro de este campo en Europa, ya que sólo recientemente ha comenzado a estudiarse la planificación regional como ciencia (Centro Internacional para la Planificación y Desarrollo Regionales en Bruselas, Conferencia Permanente para la Planificación Regional de Europa Nor Occidental de Lieja).

GATICA, Fernando

Migraciones internas, marginalidad y desarrollo urbano
(2a. parte)
Santiago, MINVU, Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, 1970. pp.26-62.
Ministerio de la Vivienda y Urbanismo
1962-1970
Análisis de datos secundarios (censos, etc.) y elaboración teórica.

Objetivos:

a) Análisis descriptivo del fenómeno migracional hacia el Gran Santiago.

b) Formulación de un marco de políticas que den cuenta del fenómeno, desde el punto de vista del desarrollo urbano.

Conclusiones:

a) Proposición de políticas generales en respuesta al problema migracional interno hacia el Gran Santiago.

b) Políticas tendientes a controlar el volumen del flujo migratorio, encauzándolo hacia los polos de desarrollo nacional.

c) Políticas tendientes a facilitar la integración de los contingentes migracionales a los programas de desarrollo urbano.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Políticas de Población, Vol. III, Chile, p-77-78).

GEISSE, Guillermo

Problemas del desarrollo urbano regional en Chile
Santiago, Editorial Universitaria, 1968. 64 p.
Universidad Católica, CIDU
1968
Análisis de datos secundarios (censos, etc.) y elaboración teórica.

Objetivos:

a) Enfocar los problemas urbanos desde el punto de vista del gobierno central, el cual, en Chile es responsable de casi la totalidad de las inversiones públicas en las ciudades, controlando en alto grado las decisiones privadas y municipales que tienen influencia sobre el crecimiento urbano.

b) Identificar aspectos claves del desarrollo urbano en Chile.

Conclusiones :

Identificación de los aspectos claves del desarrollo urbano en Chile:

a) Los movimientos migratorios de población, que originan sobre-concentración, son el resultado de las diferencias regionales en el ingreso y en las oportunidades sociales.

b) Las disparidades regionales se producen por concentración de la inversión y de los servicios de gobierno en la región central.

c) Los costos de urbanización están en relación directa al tamaño de la ciudad.

d) Los instrumentos de los que dispone el gobierno para la búsqueda de patrones de urbanización más económicos son los fondos públicos e incentivos de varios tipos.

e) Por último, es necesario señalar que si las funciones de la planificación en Chile han de ser reforzadas, la estructura del poder de las decisiones debe modificarse, en el sentido de que las municipalidades tengan un mayor control sobre los asuntos de desarrollo urbano.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. III, Chile, pp. 294-295).

GEISSE, Guillermo y CORAGGIO, José Luis

"Areas Metropolitanas y desarrollo nacional"
En: Hardoy, Jorge y Geisse, Guillermo: Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Buenos Aires, SIAF, 1972, pp.169-194.
(América Latina)
Elaboración teórica
CEUR. Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Plantear la necesidad de una revisión global de los conceptos y de la orientación imperantes en la planificación regional de América Latina. Se proponen las siguientes hipótesis relevantes para el futuro desarrollo de la investigación y planificación del desarrollo regional:

a) Las diferencias entre personas, dentro de las regiones metropolitanas, se manifiestan tan grandes como las diferencias entre regiones que han conducido a sugerir políticas de descentralización.

b) Los estratos bajos de las regiones metropolitanas tienden a sobrepasar en número a sus equivalentes de las regiones periféricas.

c) Existe una mayor percepción de las desigualdades entre estratos sociales por parte de los estratos bajos de las regiones metropolitanas que por sus equivalentes en el resto del país.

Conclusiones:

Respecto a la estructuración espacial de los países latinoamericanos, coexisten dos tesis opcionales: el centralismo y la descentralización. Se cree que la segunda, convertida cada vez más en elemento ideológico, no se aplicaría a varios países latinoamericanos porque implicaría una reestructuración drástica del espacio económico que permitiría a todos los miembros de la sociedad participar de los beneficios de un crecimiento económico controlado e impulsado por fuerzas endógenas.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. I, Argentina. Centro de Estudios Urbano Regionales. Instituto Torcuato Di Tella, pág. 114).

GEISSE, Guillermo

"Descentralización a partir de la actual concentración". En: Foxley, A., Chile, búsqueda de un nuevo socialismo, 1971. pp. 252-266
Elaboración teórica.

Objetivos:

Proposición de una alternativa de descentralización para los procesos de concentración actuales.

Conclusiones

a) Se plantea la descentralización a partir de la macro zona central, que incluye: Santiago, Valparaíso, Aconcagua, O'Higgins y Colchagua, la que llegaría a tener una estructura de gran ciudad.

b) El crecimiento del país tiende a organizarse, en el corto plazo, a base de una acentuada disociación espacial entre la industrialización y la urbanización.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Políticas de Población, Vol. III, Chile. p. 324).

GIADACH, Rodolfo

Hacia una política de desarrollo urbano para el Gran Santiago
Tesis de arquitecto. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 1968. 358 p.
Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 1967
Encuesta y elaboración teórica.

Objetivos:

a) Diagnóstico sistemático de los problemas actuales del Gran Santiago

b) Ofrecer algunas ideas conducentes a delinear una política de desarrollo urbano para el Gran Santiago.

Conclusiones:

a) En el caso del Gran Santiago, el unitario proceso de desarrollo urbano se ve entorpecido por la acción aislada de las 18 municipalidades, no sólo respecto a recursos y resultados dispares, sino además, entrabando el desarrollo de la metrópoli.

b) La planificación y control del crecimiento del Gran Santiago necesariamente exigen concebir el desarrollo urbano como un fenómeno social.

c) Se da prioridad al enfoque del problema del desarrollo urbano desde el punto de vista político-administrativo. Las municipalidades debieran ser determinantes del proceso de desarrollo urbano, descentralizando la labor del Gobierno central, pero en el hecho, no existe coordinación alguna entre las instituciones de Gobierno y las municipalidades, ni tampoco un proceso de coordinación entre las municipalidades del área metropolitana.

d) Se propone la creación de una nueva estructura político-administrativa, como centro de planificación para el desarrollo urbano metropolitano.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Políticas de Población, Vol. III, Chile, p. 320).

GIANELLA, Julio E.

"Políticas nacionales de distribución de la población en el Perú", en América Latina: Distribución espacial de la población. ed. Ramiro Cardona. C.C.R.P., 1975, pág. 473-481.

En el plan de desarrollo 1971-1975, se contemplan una serie de medidas que están relacionadas con la distribución espacial de la población. Al respecto Gianella comenta en forma general:

a) las políticas de concentración geográfica de las acciones de desarrollo;

b) bases para la conformación de economías regionales integradas, y

c) políticas de descentralización (Lima metropolitana y el resto del país).

Como dice el autor, no es su intención entrar en detalle y hacer referencia a los instrumentos aplicados. Termina su pequeño artículo con algunas observaciones sobre las políticas explícitas en gestión para el plan de desarrollo 1976-1980.

GILBERT, Alan

La concentración industrial y su impacto sobre el crecimiento de las ciudades colombianas
Colombia, CCRP, 1973, (informe mimeo)
University College, London
1961-1972 (Las ciudades colombianas)
Análisis de datos secundarios (censos, etc.)

Objetivos:

a) Examinar si aparecerán conflictos entre las nuevas realidades y las tendencias con respecto al desarrollo industrial y urbano. Este trabajo considerará entonces la forma de desarrollo industrial y urbano que ha evolucionado en el país desde 1951, y los factores que han controlado el proceso de radicación de las industrias durante los últimos veinte años.

b) Estudiar hasta donde el crecimiento de la manufactura ha sido un factor principal en la expansión de las ciudades y causa de los cambios en la jerarquía de los tamaños de las ciudades.

c) Considerar el impacto que posiblemente tendrán las nuevas políticas regionales sobre el desarrollo total en sus propias regiones.

Conclusiones:

a) Recientemente se ha tomado conciencia en Colombia de que había necesidad de incluir en el Plan de Desarrollo un componente regional. A raíz de esta toma de conciencia, se han diseñado una serie de medidas destinadas a estimular el desarrollo regional. Los principales elementos que sirven base a estas medidas han sido la descentralización industrial y el desarrollo de las ciudades intermedias. Este énfasis refleja la continua fe del gobierno en una estrategia de crecimiento urbano-industrial.

b) Desgraciadamente, no se ve claro si esta política regional habrá de tener éxito. En primer lugar, puede ser imposible dispensar el empleo industrial.

c) En segundo lugar, y ello es mucho más importante aún, está el hecho de que, aun en caso de que se pueda lograr una mayor descentralización industrial, ello no traerá necesariamente beneficios directos a las diversas regiones.

d) Es dudoso hasta qué punto la descentralización industrial y el desarrollo de las ciudades intermedias, van a ayudar directamente a las áreas rurales o aún a los centros urbanos más pequeños.

e) Lo anterior no pretende sugerir que no se deba estimular la descentralización industrial y el desarrollo de ciudades intermedias, sino que va encaminada a demostrar que, por sí sola, dicha política no es suficiente para favorecer el desarrollo de las áreas rurales. Si se presume que los beneficios habrán de pasar paulatinamente y de manera automática a las áreas rurales, los resultados de tal política serán probablemente desalentadores.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Política de Población, Vol. IV, Colombia, p. 96-97).

GLIKSON, Arthur

Planificación y Fomento Rural en Israel, en Revista Vivienda, Construcción y Planificación N°12 y 13, Páginas 216-223.

En la introducción del artículo se presentan algunas características generales de Israel; se señala que el desarrollo del medio ambiente, de la sociedad y de la economía en Israel se produce bajo la presión incesante de inmigración procedente de países de Europa, Norte de Africa, Oriente Medio y otras regiones.

Por otra parte se menciona que los problemas del desarrollo regional del país, son esencialmente los de una nación subdesarrollada que registra una elevada densidad de población, en la cual en el curso de una década se presentó un flujo de 1 000 000 de inmigrantes.

Dado que Israel es pobre en recursos naturales se plantea como una meta esencial de la economía y sociedad del país, el fomento agrícola. Por esta razón, el elevado costo de la colonización rural se considera en Israel una buena inversión, que permite una absorción de la inmigración en condiciones ambientales y sociales favorables, evita la expansión excesiva de las ciudades y promueve la colonización homógenea de todas las zonas del país.

El artículo expone básicamente un ejemplo de desarrollo regional de una zona rural, relativo a una empresa planificada centralmente, en la cual la construcción de aldeas y de una ciudad, la instalación de cañerías de suministros de agua y bonificación de tierras se ejecutaran en una sola operación combinada. En este caso la zona mal corresponde a la región de Lakhich.

Descripción general

La región de Lakhich, situada en el sur de Israel no tiene límites naturales fijos, abarca 70 000 hectáreas, de las que el 40 por ciento de la superficie total se presumen aptas para la agricultura. Su desarrollo comenzó en 1954 a través de un plan general de colonización regional preparado por el Departamento de Colonización de la Agencia Judía, complementado con la construcción de un acueducto de 60 kilómetros de extensión.

Los objetivos más importantes de este plan de colonización regional eran el aumento de la producción agrícola, la integración de una población indigente de nuevos inmigrantes en la vida de una comunidad rural regional y la colonización intensiva de una parte del Estado.

El objetivo demográfico fijado para la región de Lakhish es de 36 000 habitantes, de los cuales la mitad serán agricultores y el resto trabajará en diversos servicios e industrias, que se radicarán principalmente en la nueva ciudad de Kiryath Gat.

Desarrollo económico

La base económica del desarrollo de la región de Lakhish es casi exclusivamente agrícola. Sobre todo, se fomentan los cultivos industriales y la ganadería, actividades que en Israel están todavía atrasadas.

Con muy pocas excepciones, todas las aldeas recientemente creadas son Moshavim (aldeas, cooperativas) y están pobladas por nuevos inmigrantes. En un Moshav, las parcelas de terreno, las viviendas y la producción son individuales, pero la comercialización y los trabajos con maquinaria pesada están organizados cooperativamente.

Desarrollo social

La organización social de los Moshavim, en los cuales se ha establecido más del 90 por ciento de la población rural de Lakhish, fue planificada con miras a la creación de un digno nivel de vida, al desarrollo de una comunidad y el alivio de la crisis de adaptación que los campesinos deben sufrir en los primeros años de su llegada. A fin de cumplir estos objetivos, generalmente se limita el tamaño de cada Moshav a 80 ó 100 familias. La unidad social original de los inmigrantes africanos y asiáticos es el don familiar formado por un número de unidades familiares más pequeño que oscila entre 40 y 60. Dichas unidades se mantienen y se establecen en forma de un Moshav.

La planificación social y económica en las aldeas es una de las características más interesantes del programa desarrollado en Lakhish. Siempre que sea posible, se agrupan cinco o seis aldeas alrededor de un centro de servicios llamado, centro de comunidad rural, que provee servicios para una población de 2 000 habitantes. En esta forma se crean pequeñas sub-regiones y se establece una estructura regional que constituye un nuevo esquema de colonización.

Conclusiones

En el artículo se ha tratado de extraer algunas conclusiones generales derivadas del estudio precedente de un proyecto determinado de fomento rural. El autor admite que tales conclusiones no son necesariamente aplicables en ambiente y condiciones sociales diferentes.

La coordinación de la producción agrícola con un desarrollo industrial basado en la agricultura, en conjunción con las condiciones sociales y ambientales, determinan el esquema de distribución de aldeas y ciudades en el nuevo plan regional. Sobre esta base puede edificarse una economía diversificada y lograrse un satisfactorio nivel social y cultural, aún en pequeñas y remotas zonas rurales. Este objetivo sólo puede lograrse mediante el establecimiento de una autoridad de desarrollo regional de cualquier clase (de facto o de jure) que actúe mientras dure el período de transición, sin dejar de tener presente los obstáculos que surgen entre la población gobernada y el personal temporal de funcionarios e instructores.

GOBIERNO DE ANTIOQUIA

Planteamientos generales para el desarrollo de Antioquía. Departamento Administrativo de Planeación. Dirección de Desarrollo, Medellín, agosto de 1974.

Las autoridades de planificación del Departamento de Antioquía han diseñado un modelo espacial para el desarrollo de esa sección político administrativa de Colombia. En esencia consiste en la determinación y delimitación de regiones basadas en sus condiciones geográficas y socio-económicas y en la jerarquización urbana que facilite la concresión de centros de servicio o polos de desarrollo en cada una de ellas.

El modelo tiende a disminuir el desequilibrio económico y social que existe entre la región del Valle de Aburrá, que incluye a la capital del Departamento de Medellín, la segunda ciudad del país, y las demás zonas del Departamento. Las diferencias entre una y otras son tan manifiestas que han originado los apelativos de "Antioquía rica" para la primera y "Antioquía pobre" para las demás. Algunos indicadores sociales y de servicios públicos dan idea de la magnitud del desequilibrio.

INDICADORES	Valle de Aburrá	Resto del Departamento	Año
Analfabetismo	5,5	26,1	1972
Esperanza de vida (años)	76	53	1972
Tasa mortalidad infantil/ 1 000 nacidos	53,8	95,1	1971
Médicos/100 000 habitantes	90	12	1970/71
Población servida por energía eléctrica	92,3	21,0	1971
Población servida por acueducto	95,0	45,0	1971

La región del Valle de Aburrá contiene el 51 por ciento de la población del Departamento que, de acuerdo con los datos preliminares del censo de 1973, llegaba a 2 986 000 habitantes; y está integrada por 10 municipios que cubren una extensión de 1 127 km2 o sea, el 1,8 por ciento del total departamental de 62 876 km2 y en ella se desenvuelve la mayor parte de la actividad industrial. La localización de los sectores más dinámicos en la región es el factor que determina mayormente los desequilibrios del Departamento ya anotados.

Esto puede observarse en los porcentajes de los aportes sectoriales al PIB del Departamento en el año 1971:

Sectores	Valle de Aburrá	Resto del Departamento
Primario	0,50	52,69
Secundario	46,75	8,87
Terciario	52,75	38,44

lo cual refleja en el PIB per cápita que, en el mismo año de 1971, fue de col$ 2 897 */para el Valle de Aburrá y col$ 1 382,00 para el resto del Departamento.

La importancia de este factor es grande. Los sectores primarios crecieron solamente 1,3 por ciento anual entre 1960 y 1971, en términos reales. En cambio, el sector industrial en Antioquía ha sido más dinámico que el nacional. Mientras la tasa de crecimiento anual del PIB a precios constantes del Departamento fue de 10,3 por ciento en el período 1960-71, la del país fue solamente del 8,6 por ciento. Parte de la explicación del mayor crecimiento del sector secundario además de los factores intrínsecos de la producción industrial, se encuentra en el hecho de que una muy alta proporción de los sueldos son de baja calidad. Y si bien es cierto que la población económicamente activa dependiente de las actividades agropecuarias ha venido descendiendo a partir de 1938 (77 por ciento) sigue siendo alta (41,7 por ciento en 1973) y localizada casi en su totalidad en la "Antioquía pobre", de la cual forman parte 99 municipios.

Dos estrategias se han diseñado para adelantar el plan de desarrollo. La primera corresponde al establecimiento del área metropolitana de Medellín (V. Noticiero SINDU, abril de 1973) que estaría integrada por el Valle de Aburrá (10 municipios) y el valle cercano de Rionegro, al oriente (con 8 municipios), que mantendrán sus fisonomías administrativas, sus autoridades y sus prerrogativas cada uno de ellos. La inclusión del Valle de Rionegro es una manera de resolver los problemas de densidad humana en los municipios de Aburrá; y hacia él han venido convergiendo desde hace varios años establecimientos industriales. La disponibilidad de energía eléctrica, proveniente de la cercana central de Guatapé contribuye eficazmente a esta reorientación de la ubicación industrial.

La segunda estrategia está constituida por el fortalecimiento de los núcleos urbanos para orientar las corrientes migratorias hacia los núcleos regionales de mayor importancia. En ellos se ofrecerán estructuras y servicios adecuados haciendo que la población del área busque los servicios regionales en los centros definidos en cada región y no tengan que desplazarse al Valle de Aburrá, como ha sido la tendencia hasta ahora.

Para la elección de estos centros se consideraron los de población urbana entre 10 000 y 20 000 habitantes (8 de ellos), ya que los de 20 000 y más quedan todos incluídos en el área metropolitana de Medellín; los de 5 000 a 10 000 habitantes (8) y 2 menores de 5 000 y se ponderaron con indicadores de demografía, educación, salud y asistencia social, infraestructura,

*/ En discusión de 1971, US$ 1.00 equivalente a col$ 20.00

servicios varios, desarrollo urbanístico, ubicación geográfica con vías y transporte y economía para establecer la jerarquía y definir como centro de servicios el que presente mayor puntaje al conjugar todos los indicadores aplicados.

El centro de servicio se definió con el concepto de Ulrich Rye (Teoría del Desarrollo Regional; administración y desarrollo, Nº12, 1973) de un núcleo urbano "desde el cual el impulso del desarrollo allí generado se riega sobre el espacio, especialmente sobre la región de influencia, y tiende así a estructurar el espacio dependiente de acuerdo con las necesidades del centro dominante". El factor dominante en él, además de la ubicación dentro de la región, es el de las vías de comunicación que lo conectan con los otros núcleos de su zona de influencia.

Algunos de los objetivos que se espera obtener de la aplicación del modelo de desarrollo resumido, además del bienestar general de la población, que es el central, son: crecimiento sostenido de la economía, mejor distribución de bienes, servicios, responsabilidades y oportunidades, aprovechamiento correcto de los recursos naturales, desarrollo armónico del Departamento, limitación de la concentración de la población en una macro-ciudad, disminución de los desequilibrios rural-urbanos, e inclusive evitar la pulverización de los presupuestos municipales, al concentrar los servicios por medio de la jerarquización urbana y la concentración en los centros de cada región.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU de enero 1975).

GODDARD, J.B.

"National settlement strategies - a framework for population distribution policies" en Symposium on Population, Resources and Environment (E/CONF.60/SYM.III/24), World Population Conference (Estocolmo, 1973), 35 p.

I. Este trabajo es un comentario al documento presentado al Symposium por H.W. Richardson (E/CONF.60/SYM.III/4) respecto de los problemas sobre distribuciones de ciudades según tamaño en el contexto de una estrategia nacional de asentamientos. Goddard se propone ilustrar cómo los conceptos, objetivos y prácticas de las políticas urbanas y regionales están convergiendo simultáneamente sobre el sistema urbano nacional como el marco más apropiado para la planificación estratégica; además, examina los objetivos y formas de tal marco estratégico desde la perspectiva de quienes confeccionen políticas. En este contexto, señala el autor, deberían considerarse los elementos específicos relativos a costos y beneficios derivados de patrones alternativos de asentamiento y a las políticas de localización inherentes a las estrategias pertinentes a los establecimientos humanos. Por "estrategia nacional de asentamientos" no se denota a una distribución espacial idealizada de tamaños urbanos; por "política urbana" se entiende una política destinada a una ciudad o a ciudades inter-relacionadas de una región y por "política regional" se comprenden los intentos por alcanzar un desarrollo equilibrado entre las regiones de un país. Todos estos elementos sirven al autor para

concluir con cuatro proposiciones que muestran la naturaleza inseparable de los problemas (y ventajas) de las ciudades mayores de los otros centros existentes en el área en desarrollo; de ello se deriva la necesidad de equilibrar las políticas intra-urbanas con las orientadas a nivel de las distribuciones inter-urbanas de población y actividades económicas.

II. Se registra cierto consenso en torno al hecho que los conceptos, objetivos y prácticas de dos campos antiguamente separados, política urbana y política regional, tienden a una convergencia: las medidas económicas de corto plazo asociadas a la política regional requieren no sólo de factores económicos, sino también sociales y ambientales y los objetivos de largo plazo demandan esfuerzos selectivos y concentrados lo que implica una focalización urbana. Para lograr una coordinación entre políticas regionales y urbanas se requiere de una estrategia nacional de asentamientos que actúe como un marco para todos los aspectos de política pública de alcances espaciales en los niveles nacional, regional y local. Con base en la experiencia de los países del Area de Libre Comercio de Europa, incluida Gran Bretaña, Canadá y Australia, Goddard muestra que esta convergencia sobre el sistema nacional de ciudades constituye el marco estratégico más apropiado; para ello se auxilia de una tabla de cuatro dimensiones (conceptos y definiciones, objetivos y problemas, instituciones y políticas) y de dos categorías que evolucionan hacia una convergencia (política urbana, política regional y estrategias nacionales de asentamientos).

Conceptualmente, las definiciones funcionales de regiones urbanas han desplazado las delimitaciones físicas, igualmente las regiones integradas funcionalmente (flujos migratorios, ligazones e inter-dependencias económicas) han ido desplazando a las delimitaciones regionales uniformes (basadas en estructuras de actividades). Se reconoce pues, la vigencia cnnceptual de una interdependencia dentro, y entre, ciudades ordenadas en sistemas jerarquizados. Al enfatizar las dependencias inter-urbanas se adopta una perspectiva sistemática de los problemas de desarrollo regional; la consideración de un sistema abierto realza las traslados existentes entre sub-sistemas espaciales y entre diversas áreas de política (los problemas individuales de una ciudad han de concebirse en el contexto de sus relaciones con la región circundante y con otras ciudades del sistema urbano nacional). De este modo se ha pasado de la definición de objetivos espaciales (forma urbana concentrada, equilibrio regional) a considerar cómo la dimensión espacial afecta el logro de los objetivos de equidad y crecimiento (consecuencias sociales de la urbanización). Como los ajustes en un sistema urbano abierto producirán siempre efectos socialmente indeseables, se acepta la necesidad de efectuar una evaluación continua de los procesos de cambio (análisis de la estructura ocupacional y de las oportunidades de empleo). Esto implica la coordinación espacial de las decisiones locacionales de los diversos sectores públicos desde el nivel nacional hasta el local, lo cual requiere de una jerarquía institucional de la planificación espacial (super-ministerios, oficinas ministeriales regionales, autoridades urbanas unitarias). Los procesos de cambio del sistema urbano con sus problemas han generado respuestas políticas específicas: esquemas de "derrame" local en la esfera física de la política urbana, dispersión industrial en la esfera económica, políticas a-espaciales (de salud, educación, etc.), en la esfera social; en la política regional, la esfera física ha estado representada por el control de la expansión física

de una sola metrópoli, la económica por incentivos a la dispersión industrial y la esfera social por políticas a-espaciales (desempleo, beneficios, etc.). Paulatinamente, en planificación física urbana se ha tendido a contrarrestar las grandes metrópolis y, en el nivel regional, al control sobre diversas ciudades grandes; en la esfera económica regional se promueven políticas que cubren los sectores secundario y terciario y la selectividad, en lugar de los incentivos, prima en las políticas urbanas. Pero la necesidad de establecer principios globales de localización (movilidad industrial, ambientes propicios para diversas actividades económicas, ubicación y selección de centros de crecimiento) ha contribuido a entender que el sistema urbano nacional constituye un marco para la coordinación de políticas públicas espaciales e intersectoriales en forma jerarquizada.

La presentación precedente apunta al hecho que la convergencia de conceptos y definiciones enfatiza la importancia de las inter-dependencias dentro y entre un sistema urbano ordenado jerárquicamente como el mecanismo principal a través del cual se desenvuelven los procesos de desarrollo. El propósito de las políticas espaciales y a-espaciales es realizar cambios en este sistema para conseguir objetivos de equidad y crecimiento y minimizar efectos laterales indeseables. Tal propósito es factible de lograr usando el sistema urbano nacional como un marco estratégico para la coordinación inter-sectorial y jerárquica de las políticas públicas.

III. Una estrategia nacional de asentamientos no es un fin per se, sino un medio para lograr metas nacionales especificadas. El primer paso para formular tal política es traducir estas metas en objetivos específicos para el desarrollo del sistema urbano nacional, considerando todos los propósitos que animan al gobierno central (bienestar social y económico) y los posibles conflictos entre ellos para determinar prioridades. Se hace necesario adoptar una perspectiva temporal para el desarrollo del sistema urbano teniendo presente que no existe un patrón óptimo permanente, pues las condiciones económicas están en continuo cambio (actual estructura urbana es el producto de condiciones y demandas económicas pasadas y está sujeta a modificaciones). En el corto plazo surgen discrepancias entre la oferta de oportunidades de empleo y el patrón de demanda poblacional que revelan influencias que se ejercieron en el pasado (condiciones tecnológicas y productivas hicieron factible el surgimiento de centros que actualmente no tienen justificación desde esas perspectivas). Uno de los objetivos de una política urbana consistiría en estimular la variedad de ambientes que parecen necesarios para la evolución y posterior expansión de las nuevas formas de actividad económica (propiciando la movilidad industrial a través de una jerarquía de unidades urbana). Sin embargo, no es evidente que una estructura de asentamientos apropiada desde el punto de vista económico sea necesariamente apropiada desde el ángulo de las consideraciones sociales; así, los beneficios a obtenerse de una estructura de asentamientos pudieran implicar costos en otro ámbito. Los costos y beneficios tienden a distribuirse de modo diferencial entre diversos sectores de la comunidad; al percibir estos desequilibrios, los gobiernos tratan de obviar estas desigualdades por la vía de políticas de impuestos y de bienestar. No obstante, rara vez se advierte a nivel individual, aunque ello sí ocurre a nivel de la firma, que el acceso a los diversos recursos (oportunidades de empleo, servicios públicos y privados, recreación), que conforman el "ingreso real", no es determinado sólo por la posición de aquel

individuo en el sistema social, sino también por su localización en el espacio. De este modo el conjunto de las condiciones del ambiente urbano contribuyen, en variados grados, al bienestar total de los individuos.

La clave para comprender las determinantes espaciales del ingreso real o bienestar pudiera encontrarse en tres términos: "demanda" (necesidades), "ofertas" y "acceso". Todos ellos tienen connotaciones temporales y no sólo implicaciones sociales y económicas. Los tres varían en forma considerable entre asentamientos a raíz de circunstancias históricas (búsqueda de economías de escala, capacidad de desplazamiento, distribución de recursos). La definición restringida de criterios de costos para las actividades del sector público ha derivado en la concentración del equipamiento de servicios y de empleos fiscales en grandes unidades radicadas en unos pocos centros urbanos de gran tamaño, proceso éste que complota contra el deseado propósito de equidad de los servicios sociales ("injusticia territorial"). En la manipulación del ambiente mediante los procesos de planificación, los gobiernos tienen, en consecuencia, una capacidad para influir sobre los logros de objetivos no sólo económicos, sino también sociales. Un objetivo esencial para una política nacional de asentamientos consistiría en desarrollar un patrón de unidades urbanas que contribuyen a conseguir objetivos sociales de igualdad de oportunidades sin que sean económicamente indesea - bles; para ello debe prestarse atención a la estructura del mercado laboral de unidades urbanas (rol del individuo en el proceso productivo y grado de control de los recursos: estructura ocupacional). Así, las tendencias en la localización del empleo deberían verse no como una determinante necesaria de la forma de evolución del sistema urbano, sino como un posible medio para el logro de metas sociales.

IV. Una estrategia nacional de asentamientos debería proveer un amplio marco para el desarrollo del sistema nacional de asentamientos, una base para la adopción de decisiones de las agencias públicas y privadas y un punto de partida para la planificación más detallada de la estructura espacial a nivel regional y urbano. Esta es una estrategia a largo plazo, no un plan espacial de definición rígida, que debe permitir orientar medidas de política regional de corto plazo (incentivos industriales, relocalización de empleo) asegurando que tales decisiones se integren con todos los aspectos de planificación del ambiente. Lo novedoso del enfoque no radica en las medidas a adoptar (renovación urbana, líneas de transporte, construcción de ciudades nuevas, incentivos y controles de corto y largo plazo para crear y distribuir empleos y equipamiento), sino en la integración sectorial y espacial de los diversos aspectos de la distibución de la población. La población es un recurso nacional básico que no puede ser claramente dividido en entidades sociales y económicas: las oportunidades laborales, combinadas con condiciones de vivienda, servicios, educación, bienestar, recreación, determinan las condiciones de habitabilidad totales (la "calidad de la vida") de una unidad urbana particular. En conjunto, estos factores afectan la migración y la distribución poblacional y éstos, a su vez, inciden sobre las condi - ciones del mercado de trabajo; la distribución poblacional es el punto focal de este conjunto imbricado de inter-relaciones que representan el producto de numerosas fuerzas en interacción.

Para articular las diferentes instituciones que juegan algún rol en la determinación de las condiciones ambientales en las unidades urbanas, se requiere del establecimiento de una jerarquía de la planificación, confiriendo los mayores grados de detalle a los niveles inferiores del conjunto, dentro del contexto de las estrategias globales diseñadas en los niveles superiores. Como todas las formas de adopción de decisiones tienen una manifestación espacial, el espacio geográfico, estructurado en forma de un plan estratégico, puede actuar como una dimensión potencialmente unificadora para el proceso general de adopción de decisiones. De allí emerge la lógica del desarrollo de una estrategia nacional de asentamientos, como marco para las inversiones privadas y de los gobiernos locales y central a nivel nacional y como base para especificar detalles a nivel de las unidades urbanas. El énfasis se coloca en una orientación inter-urbana y no intra-urbana de la estrategia nacional. Evidentemente, consideraciones de inercia hacen pensar que esa estrategia ha de apoyarse en el sistema urbano existente y que ella debe dirigirse a controlar y administrar procesos de cambio dentro de este contexto (contracción de algunos centros, expansión de otros como cambios planeados), tomando en cuenta las necesidades de las firmas y de las familias y promoviendo la diversidad de la estructura ocupacional y posibilitando la movilidad laboral y minimizando las diferencias entre unidades urbanas).

V. Existe una variada gama de instrumentos asociados con una estrategia nacional de asentamientos. De modo preliminar, pueden clasificarse todas las unidades urbanas mayores de acuerdo a sus funciones y patrones de crecimiento a largo plazo determinados a nivel nacional. Tal clasificación puede servir de base para la aplicación selectiva de incentivos gubernamentales en algunos asentamientos y de controles en otros, escogiéndolos de acuerdo con las medidas de localización industrial y de inversión en infraestructura, en lugar de designar vastos territorios con el vago título de "áreas de desarrollo". Esta selección puede crear conflictos entre las necesidades de largo plazo y los requisitos de flexibilidad para satisfacer condiciones de organización y de tipo tecnológico, porque ello supone considerar aquellos centros que serán fundamentales para el logro de una mayor equidad y volcar sobre éstos las inversiones en infraestructura. Tal inversión requerirá de la compañía de un patrón de "descentralización concentrada" de los empleos administrativos superiores desde la capital para lograr la autonomía funcional de los centros estratégicos y reducir la filtración de los efectos multiplicadores. Además, será necesario invertir en los médios de vinculación de estos centros con otros dentro del sisterma para así garantizar un mayor grado de igualdad de oportunidades (lazos que conecten los diversos niveles de la jerarquía y que no actúen en forma monocéntrica: transporte, telecomunicaciones) reduciéndose los flujos migratorios y las presiones sobre áreas congestionadas, además de minimizarse la longitud de los viajes al lugar de trabajo. Para resolver el problema de exclusión, involucrado por el principio de selectividad, pueden distinguirse horizontes temporales de aplicación para las políticas, así como aplicarse medidas paliativas a nivel individual (asistencia financiera).

Una estrategia nacional de asentamientos debe enfatizar objetivos de largo plazo ligando las políticas de corto alcance en un patrón coordinado

y formulando objetivos de mayor aliento. Para su éxito esta estrategia requiere de nuevos ordenamientos administrativos: un enfoque corporativo entraría en conflicto con las instituciones existentes, especialmente a nivel sectorial donde el presupuesto nacional fija provisiones específicas (educación, salud, vivienda) sobre una base per cápita induciendo un "embotellamiento" espacial; sin embargo, es necesario contar con una perspectiva nacional requiriéndose de un poder central fuerte, junto al cual existiría un cuerpo consejero. Desde este plano proporcionaría pautas para la adopción de decisiones, orientaría el flujo de la inversión pública y, manejando instrumentos de incentivación y control guiaría al sector privado. Además, tal organismo demandaría un proceso continuo de investigación de políticas sobre localización y relocalización, al margen de un mecanismo de información continua y de "seguimiento" (evaluación), todo lo cual hace aconsejable su inserción junto a las instancias ejecutivas de adopción de decisiones.

VI. Cuatro conclusiones se desprenden de las consideraciones precedentes. En primer lugar, es necesario relacionar los problemas de tamaños urbanos y de sus distribuciones dentro del contexto de una estrategia nacional de asentamientos a través de la cual pueden coordinarse las políticas espaciales y no espaciales. Segundo, se requiere examinar cuidadosamente los efectos distributivos de la urbanización tanto dentro de las ciudades como entre ellas. Tercero, es necesario asegurar que las actividades económicas y las familias sean asociadas a ambientes urbanos apropiados dentro del sistema nacional de asentamientos. Finalmente, los problemas intra-urbanos e inter-urbanos deben considerarse en el contexto del sistema nacional de ciudades que es integrado, abierto y adaptativo.

GORYNSKI, Julius

"Metropolitan Planning in Poland" (Background Paper N°3), prepared for the United Nations Group of Experts on Metropolitan Planning and Development; meeting held at Stockholm, 14-30 December, 1961) en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning of Metropolitan Areas and New Towns (ST/SOA/65-Sales N°67.IV.5), pp.106-110.

El proceso de planificación metropolitana en Polonia durante la postguerra debió considerar diversos factores, además del hecho de que se intentaba promover el desarrollo económico sobre la base de un plan socialista. Aquellos factores incluían la destrucción bélica de ciudades complejas (Varsovia, Wroclaw y puertos del Báltico), migraciones masivas hacia diversas direcciones y situaciones emocionales, como el prematuro repoblamiento de la capital (en momentos en que las condiciones de vida eran extremadamente precarias) y la reconstrucción de la Ciudad Vieja de Varsovia en su forma histórica (en circunstancias que el resto de la ciudad se reconstruía de acuerdo a criterios funcionales modernos). Durante este período de transformaciones, la estructura económica polaca fue radicalmente modificada, alterándose la distribución urbana-rural de la población. El crecimiento industrial apoyado en grandes establecimientos ha dado lugar a

cambios en la estructura urbana que se hallan asociados a inversiones considerables. Bajo estas condiciones ha sido necesario elaborar principios de acción que contemplen las causas y los costos de la expansión metropolitana.

Para los efectos del análisis se revisan dos conceptos básicos. En primer lugar, la noción de región metropolitana se aplica a un área con un grado particularmente alto de urbanización, expresado a través de la densidad de la población no agrícola, el valor de las inversiones productivas y urbanas por unidad de superficie y la intensidad de la producción total en términos per cápita y por unidad de superficie. Segundo, la planificación metropolitana no es sino la planificación regional de un área que se distingue porque su componente urbana es muy elevada, lo que da lugar a un rol importante para la arquitectura y el diseño físico. Ahora bien, sin descartar la enorme importancia que tienen los estudios regionales, debe tenerse presente que los diagnósticos y las previsiones futuras son sólo parte de la planificación regional, cuyo objeto es guiar el desarrollo futuro hacia la dirección que se considera deseable, lo que implica ligar los hechos físicos del espacio con los objetivos de un plan económico.

El crecimiento de las regiones metropolitanas no es automático, sino que se asocia a la expansión económica la que, a su vez, está sujeta a muchas investigaciones y especulaciones específicas. Sin embargo, no puede desconocerse la existencia de ciertos procesos autónomos (auto-generados) que actúan como estímulos en los períodos de desarrollo y como elementos moderadores en las épocas de declinación. Un factor fundamental, en este contexto, está constituido por la atracción social ejercida por un lugar donde la vida se desenvuelve con gran fluidez a causa del buen equipamiento y de la diversidad de oportunidades. La atracción de las grandes concentraciones también influye sobre las instituciones, las que buscan mejores niveles de eficiencia productiva y menores costos iniciales (disponibilidad de personal capacitado, uso compartido de equipamiento e infraestructura) que se logran merced a la transferencia de algunos de sus componentes al sector público. Como cualquier otra empresa, una firma socialista tiende a minimizar sus costos, los que se estiman mediante cálculos micro-económicos cuyos resultados suelen contraponerse a los obtenidos a través del cálculo macro-económico. Justamente, uno de los mayores problemas de una economía planificada consiste en la compatibilización de las estimaciones macro y micro-económicas.

Una serie de factores contribuye a la mayor eficiencia de las inversiones productivas de capital fijo cuando se les considera dentro de una perspectiva micro-económica en las regiones metropolitanas. Entre tales factores cabe destacar la existencia de sistemas de transporte satisfactorios, la vecindad de los mercados y de otras empresas, la convergencia de elementos de atracción para individuos e instituciones. Todos ellos operan en forma de un proceso acumulativo que acelera el ritmo combinado de la urbanización y de la industrialización del área, haciendo que los costos iniciales, y algunos de los de producción, disminuyan hasta un nivel imposible de alcanzar en áreas con menor actividad económica. Pero esta no es una ley objetiva insuperable, como lo muestran las evidencias respecto de los resultados negativos de la grandes concentraciones de población e industria.

Se hace necesario, entonces, adoptar, para fines de planificación metropolitana, una perspectiva macro-económica: se trata de delimitar hasta dónde es posible desarrollar las fuerzas productivas dentro de una región metropolitana teniendo presente el punto de vista de la economía nacional. Puede elaborarse un índice que mida el valor de la concentración de capital fijo en términos de cada habitante, lo que supone sumar el costo de las inversiones productivas y sociales. Ello implica algunas tareas específicas. Por ello, conviene, en primer lugar, considerar la dependencia de los costos sociales respecto del tamaño de la ciudad. Estos costos tenderían a aumentar a medida que se agranda el tamaño de la ciudad porque cambia la naturaleza de los requerimientos colectivos (equipamiento, infraestructura, esparcimiento). De este modo, aparecen las dos tendencias contradictorias ya esbozadas: por un lado, la creciente concentración de la población permite aumentar la eficiencia productiva y, por otro, los costos sociales crecen con mayor velocidad que la población. La determinación del tamaño urbano óptimo se convierte así, en un complejo problema de análisis económico. En la preparación del plan respectivo de Polonia para 1975, se efectuaron cálculos respecto del capital fijo per cápita para localidades de diverso tamaño, teniendo presente normas urbanas concernientes a vivienda y equipamiento comunitario. Al comparar los valores así estimados con las inversiones productivas necesarias pudo apreciarse que los costos no productivos son considerablemente mayores que aquellos requeridos para establecer lugares de trabajo (a excepción de ciertas ramas industriales que son intensivas de capital).

Pero como los cálculos mencionados se efectuaron en términos de la construcción de ciudades nuevas, las que son una excepción dentro de las políticas polacas de urbanización, interesa determinar el monto de las inversiones suplementarias para albergar nuevos habitantes en las diferentes clases de tamaño de las ciudades ya existentes. Estas estimaciones, en términos per cápita, se hicieron con base en los planes directores de unas 500 áreas urbanas. Pudo probarse que los costos proporcionales son menores para los centros que tienen entre 20 000 y 50 000 habitantes y que ellos se duplican para una ciudad del tamaño de Varsovia. Este hallazgo no implica, por cierto, que los nuevos establecimientos industriales deban desplazarse forzosamente en los núcleos de 20 000 a 50 000 habitantes, porque sus menores costos sociales no compensan las ventajas en cuanto a eficiencia productiva de los núcleos mayores. Sobre esta base se detectó que la mayor eficiencia global en Polonia se presenta en ciudades que tienen entre 50 000 y 200 000 habitantes.

Las estimaciones precedentes son todavía muy generales. Como los planes directores disponen de información sobre las inversiones presupuestadas para el desarrollo económico quinquenal, es posible obtener un análisis económico más detallado. Esto es particularmente importante toda vez que se necesita que exista una cierta vinculación entre el ordenamiento de las inversiones (principio de planificación económica) y el crecimiento de las ciudades existentes (principio de planificación física). Aquí es donde interviene la concepción de los umbrales de expansión. Cuando el tamaño de la ciudad se aproxima al valor marginal de su umbral (saturación del equipamiento, congestión, barreras fisiográficas), será necesario resolver si se detiene su expansión o si se transpone ese umbral en cuyo caso será necesario acelerar su desarrollo para minimizar los costos per cápita.

Ahora bíen, bajo el supuesto de una economía planificada a nivel central sería posible localizar las fuerzas productivas en forma proporcional, siendo innecesaria la concentración metropolitana. Sin embargo, la detención de la urbanización pudiera afectar al desarrollo económico de un país como Polonia, donde la expansión urbana no es tanto un fruto de una acción acumulativa, sino una consecuencia de la ampliación de la estructura productiva (minerales, puestos, fuentes de energía, etc.). Una de las razones para la expansión metropolitana, por otra parte, está dada por la existencia de tarifas de transporte homogéneos y de un sistema uniforme de precios para todo el país, lo cual se añade a los atributos locales del ambiente (recursos naturales). Esta situación, sin embargo, suele contradecirse con la escasez de recursos humanos que se producen en las áreas altamente urbanizadas donde la política de pleno empleo alcanza su mayor expresión. Así, entonces, se ha de recurrir a las reservas laborales del campo donde existen excedentes relativos de población o a la transferencia de trabajadores desde otras empresas. El resultado de estas tendencias es un crecimiento de la urbanización. Sin embargo, debido a las condiciones específicas del período de reconstrucción durante la postguerra, las regiones metropolitanas de Polonia cuentan con empresas susceptibles de desplazarse hacia otras áreas de menor desarrollo, con considerables beneficios apara éstas y para la economía nacional en su conjunto. Este es un problema que requiere de especial cuidado.

El desarrollo de las regiones deprimidas sólo puede emprenderse gradualmente a causa de que las insersiones de capital requeridas son de tal magnitud que exceden las actuales posibilidades de la economía del país. La estrategia inicial para estas áreas consiste en equipar aquellos centros donde las materias primas y recursos pudieran crear condiciones para obtener resultados significativos en el corto plazo. Progresivamente se localizarán en ellos las empresas no conectadas directamente con las áreas más urbanizadas.

Por otra parte, debe señalarse que para obviar la rápida obsolescencia del equipo productivo y prevenir el incremento de las aglomeraciones mono-nucleares se han emprendido una política de remodelación técnica, que tiene presente la idea de aminorar las demandas de mano de obra. La razón básica para tal política consiste en que las tendencias individuales para vivir en las grandes ciudades debilita el potencial de los núcleos menores. Al substituír las artesanías locales de las ciudades pequeñas por procesos industriales y al reorganizar las relaciones de trabajo, la reconstrucción socialista de postguerra dio lugar al despoblamiento de aquellos centros y a su transformación en núcleos residenciales subsidiarios. Para paliar esta situación, se han diseñado programas nuevos, apoyados en los planes físicos locales y en los planes de desarrollo económico, que han contribuido a especificar funciones. Los centros pequeños situados en las vecindades de las regiones metropolitanas o de las áreas con alta concentración industrial, se convertirán en satélites. Los demás núcleos de menor tamaño asumirán tareas administrativas, de servicios y de insutrias de pequeña envergadura. Esta activación de las ciudades de menor magnitud se concibe como una medida profiláctica frente a las excesivas aglomeraciones urbanas.

GRUNFELD, F.

National and regional planning: a critical survey of some experiences in the Netherlands. United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May - 11 June 1976.

Los mayores problemas de planificación en Holanda son la escasez de espacio, la distribución desbalanceada de población y de empleo, y las diferencias regionales en riqueza. La planificación se lleva a cabo a tres niveles. A nivel de Gobierno se establecen las directivas generales de la planificación; a nivel provincial se elaboran planes regionales y se ejerce control sobre las actividades de planificación de las autoridades locales, quienes diseñan planes para las áreas urbanas y rurales de sus territorios, conforme las líneas establecidas por el Gobierno y la autoridad de la provincia. Los objetivos de la planificación central han sido bastante estables durante los últimos 20 años y son:

a) El mejoramiento del medio ambiente de áreas densamente pobladas.

b) Disminuir la creciente presión sobre el espacio disponible en la parte Oeste del país.

c) Conseguir una distribución más uniforme de la riqueza.

Dentro de estos objetivos centrales se ha preferido hasta ahora el modelo "clustered" de concentración de la distribución espacial de la población que consiste en:

a) Mantener y fortalecer las funciones regionales de ciudades centrales.

b) Determinar centros de crecimiento para absorber el "overflow" de las ciudades centrales (ciudades intermedias).

c) Permitir una extensión máxima de las otras localidades determinada por el crecimiento natural de ellas.

d) Atención especial se ha dado a las llamadas áreas verdes dentro de las aglomeraciones urbanas.

e) Para controlar el proceso de migración tanto de personas como de empleos de áreas urbanas a suburbanas y rurales se tomaron una serie de medidas como el control del número de polos de crecimiento y la selección de pequeñas comunidades como centros regionales futuros.

f) Partes del país con subempleo o subpobladas fueron asignadas como áreas de desarrollo.

A continuación Grunfeld analiza en forma crítica la situación real de Holanda, el éxito y el fracaso de la planificación hasta ahora, como también una serie de factores o condiciones que influyen en la situación de la planificación en Holanda.

GUADARRAMA, Leonidas

"El Crecimiento de la población y el crecimiento urbano". México, D.F., Revista de Economía, 30 (8),1967, pp. 243-249. n.e. (n.e.) Informativo (elaboración teórica).

Objetivos

Establecer el nexo causal entre el crecimiento de la población y el crecimiento de las aglomeraciones modernas o crecimiento urbano y la necesidad ineludible de dar el salto hacia el desarrollo.

Principios sobre los que se basa el discurso de la investigación (supuestos, postulados, etc.):

a) En la historia de la humanidad la población ha crecido al ritmo que le imprimió su desarrollo cultural progresivo, el cual se traduce en la creación de tales sistemas de vida económica.

b) Los espacios de que dispone la población humana son limitados; pero sus recursos tecnológicos son ilimitados, de allí que podamos enfrentarnos con seguridad al proceso de crecimiento de la población actual.

c) Dentro de los espacios disponibles, aquellos que el hombre necesita para habitar están sujetos al ritmo de crecimiento de la población y a las técnicas que permitan su organización coherente, tarea que compete al arquitecto y al urbanista.

d) El crecimiento de la población ha provocado el crecimiento urbano. Ambos son problemas cuantitativos. Los problemas de la población y los problemas de las aglomeraciones humanas son problemas cuantitativos y están sujetos ineludiblemente a procesos de desarrollo: desarrollo de la población y desarrollo urbano.

e) Hay hambre de espacios habitacionales, provocada por el proceso de expansión que han seguido los grupos que conquistan a las ciudades, de la misma manera como hay carencia de alimentos. En este sentido podemos decir que no es la superpoblación la causa del hambre sino que, paradójicamente, es el hambre quien causa la superpoblación.

f) En cuanto a la estructura y forma de las ciudades, podemos decir que no es un hacinamiento fortuito el que provoca el hambre de espacios habitables; sino el hambre de espacios habitables provoca el hacinamiento y la transformación en tugurios de las aglomeraciones humanas.

g) México obedece en su crecimiento al mismo proceso urbano que los otros países del mundo

Conclusiones:

a) Sólo después de analizar los problemas fundamentales del crecimiento urbano es cuando puede uno entrar con pie seguro en el campo de las especializaciones.

b) Para programar necesita uno desenvolverse en un marzo cultural que englobe:

- Por una parte, el cuadro básico de necesidades que permiten al hombre no sólo subsistir, sino progresar.

- Por otra parte, el cuadro básico de recursos naturales, humanos y técnicos con que cuenta el hombre para organizar su progreso.
- Por otra parte, los objetivos precisos que se tienen para establecer planes y programas.

c) Esto sólo puede lograrse cuando el programador se desenvuelve en un marco teórico de acción cuyos criterios son desde luego aplicables a cualquier espacio determinado y, por lo mismo, de rango universal.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Políticas de Población, Vol. V., México, pág. 90).

HAVENS, Eugene

Támesis:estructura y cambio, estudio de una comunidad Antioqueña
Colombia, Universidad Nacional, Facultad de Sociología, Sección de Investigaciones, 1966.
Universidad Nacional, Facultad de Sociología, Sección de Investigaciones.
1960 (La Comunidad, Municipio de Támesis en el Departamento de Antioquía).
Encuesta.

Objetivos:

a) Establecer cuáles son las principales características estructurales de la comunidad que va a estudiarse.

b) Indicar en qué medida participan los residentes en la comunidad de Támesis en los programas de desarrollo comunal.

c) Averiguar cómo se iniciaron los programas de desarrollo comunal.

d) Señalar cuáles son algunos de los obstáculos y de las facilidades para incrementar la producción agrícola y el cambio social.

Conclusiones:

a) Este estudio ha presentado una serie de informaciones concernientes a la estructura social y al cambio en una Comunidad situada en la región de Antioquía y Caldas, Departamento de la República de Colombia. El punto de partida fue el concepto de que esa región y esa Comunidad eran diferentes a las de otras zonas de Colombia por razón de sus disposiciones estructurales. Sobre la base de información más detallada se sugirió, además, que el grado de desarrollo alcanzado por esa Comunidad era una consecuencia de las condiciones estructurales existentes en la Comunidad y en la región.

b) Las condiciones estructurales en esta Comunidad, pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Por razón de la forma en que se procedió a la colonización de la tierra en esta zona, el latifundio nunca se presentó como el modelo predominante en la tenencia de las tierras.

2. Como la región fue colonizada como zona agrícola fronteriza, quienes deseaban entrar en la región eran diferentes de quienes permanecían detrás.

3. Aunque el valor concedido a la propiedad de la tierra era alto, la estructura abierta a otras oportunidades ha sido propicia a que los individuos deseen buscar nuevas alternativas para ganarse la vida.

4. Existen fuentes de información y crédito disponibles referentes a la producción agrícola y los habitantes del municipio han hecho uso de esos recursos.

5. La estructura de la autoridad, ampliamente encarnada en la Iglesia y la familia, ha reforzado los incentivos para el cambio.

6. Las asociaciones voluntarias han sido siempre parte de la estructura social y, al menos en cierta medida, esas asociaciones han sido efectivas en la obtención de objetivos instrumentales.

7. Quienes participan en las asociaciones voluntarias, depositan mayor grado de confianza en el gobierno y en sus conciudadanos.

c) La tesis central del estudio es la de que este conjunto de condiciones ha sido suficiente para realizar cambios y desarrollos.

d) La conclusión final es la de que, dadas las variaciones existentes entre comunidades y regiones de Colombia, los planes nacionales de desarrollo deben basarse sobre la presencia o la ausencia de ese conjunto de condiciones, o de otro conjunto suficiente y adecuado a la zona puesta en mira. Eso sólo puede realizarse mediante la experiencia directa de la zona en referencia.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, Vol. IV. Colombia, p. 97-98).

HANSEN, Miles M.

"The case of the government assisted migration". The Commission on Population Growth and the American Future. Volume V. Population distribution and policy. pp. 683-695.

Aunque los Estados Unidos disponen de un sistema relativamente bien desarrollado de apoyo para promover el crecimiento de regiones económicamente atrasadas, no tienen un programa permanente para ayudar a las personas subempleadas, sin empleo y de bajos ingresos en áreas atrasadas para cambiar y encontrar empleo en áreas con oportunidades mayores. En particular, la migración hacia ciudades intermedias crecientes, tanto respecto al tamaño como también a la localización, representa una alternativa viable para muchas de esas personas. Sobre la base de proyectos de demostración de la movilidad laboral, mucho se ha aprendido sobre cómo fue posible establecer y llevar a cabo un programa nacional de asistencia gubernamental a la migración. Los esfuerzos para obtener re-localización exitosa exigen la realización efectiva de 5 actividades: reclutamiento, selección, desarrollo del puesto, servicios transitorios, seguimiento y servicios de apoyo. En general se llega a la conclusión de que la falta de institucionalización de un programa permanente de asistencia comprensiva de re-localización probablemente es el aspecto más deficiente del complejo de políticas que intentan promover una re-localización espacial más razonable de recursos en los Estados Unidos.

(Traducción libre del extracto preparado por el autor).

HARDOY, Jorge

Políticas de urbanización y reforma urbana en América Latina.
Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, CEUR, 1970. (Documento de Trabajo 13/70).
Instituto Torcuato Di Tella. CEUR.
(América Latina)
Elaboración teórica
CEUR. Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Analizar los aspectos positivos y negativos de la urbanización, así como plantear las bases de una reforma urbana.

Conclusiones:

a) La crisis urbana en América Latina es consecuencia de crisis estructurales muy profundas.

b) Se constata que concentrándose únicamente en las ciudades, no se soluciona el problema de la urbanización.

c) Se plantea la necesidad de una reforma urbana cuya decisión es esencialmente política.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población. Volumen I, Argentina. p. 115).

HARDOY, Jorge

"Políticas de urbanización y reforma urbana en América Latina", en Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina. Ed. J. Hardoy y G. Geisse, Ediciones SIAP, Argentina, 1972. pp. 127-168.

El acelerado proceso de urbanización que vive América Latina tiene tanto ventajas como desventajas. Por un lado reduce la presión sobre las áreas rurales, eleva el nivel de aspiraciones, permite un nuevo tipo de estructura social, alienta la industrialización, permite dar mejores servicios a un mayor porcentaje de población y crea una conciencia nacional. Por otro lado, hay carencia de adecuadas opciones ocupacionales, los costos que provienen de establecer una nueva población son demasiado altos, la urbanización se adelanta a la industrialización y a la creación de fuentes de empleo, repercute negativamente en la productividad del sector terciario, etc. Una reforma urbana es necesaria y debe: a) lograr una mejor integración espacial, superar los desequilibrios regionales y romper con el colonialismo político, económico y cultural interno; b) integrar mejor las áreas urbanas con las rurales; c) controlar los intereses de grupos de presión que hasta ahora han determinado las características espaciales que tiene la urbanización; d) orientar la estructura ocupacional; e) afrontar el decaimiento de los niveles de vivienda y de los servicios públicos. La política de urbanización debe definir los roles de cada una de las aglomeraciones urbanas más importantes de los sistemas regionales-urbanos, buscando correlacionar el desarrollo regional con el proceso de urbanización. La política de desarrollo urbano debe ocuparse de los requerimientos de las aglomeraciones propiamente dichas.

Ter HEIDE, H.

Goals and objectives of population redistribution policies with special reference to western Europe. IUSSP Conference, Liege 1973. 14 p.

Casi todos los países en la parte nor-oeste de Europa conocen alguna forma de política de dispersión de la población. En todos los casos la política persigue la descentralización de la población y está motivada por los problemas de congestión en las regiones densamente pobladas y de atraso económico en las regiones con poca población. Al mismo tiempo, Ter Heide observa al comparar las cifras de densidad, grandes diferencias dentro de las áreas con alta densidad y dentro de las áreas con baja densidad, por otro lado la baja densidad de algunos países sobrepasa la alta densidad de otras. Esas observaciones forman en realidad el punto de partida de este artículo (que por lo demás es una continuación de su pensamiento teórico presentado en la Conferencia de Londres), y su propósito es elaborar más algunas consideraciones teóricas sobre los objetivos de la política de dispersión de la población.

La vida en áreas densamente pobladas tiene muchas desventajas comparándolas con áreas de baja densidad; pero, postula Ter Heide, el reverso también es posible. Hay que buscar modelos de dispersión óptima de la población.

Cuando las diferencias en densidad dentro de un país son demasiado grandes, las desventajas son:

a) Una aspiración demasiado alta de algunas áreas que se orientan a áreas que están en una posición favorable;

b) Desempleo en regiones menos desarrolladas;

c) Problemas ecológicos, médico-higiênicos y psicosomáticos en áreas con alta densidad.

Un análisis de esas problemáticas lleva a la formulación de dos objetivos:

a) Una densidad aceptable en cada área del país y
b) Una diferencia óptima de densidad dentro del país.

Para operacionalizar esos objetivos se puede usar cinco modelos:

a) el modelo de proyección;
b) el modelo de impacto;
c) el modelo de realización de metas;
d) modelos de márgenes y
e) modelos de potencialidad regional.

Termina el autor su artículo haciendo algunas sugerencias de investigación necesaria para elegir el modelo más conveniente.

Ter HEIDE, H:

Population redistribution policies in western european countries. IUSSP. Conferencia. London 1969. 15 p.

El artículo trata sobre políticas de redistribución espacial de la población en los países de Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda.

Las políticas muestran características comunes:

a) Los programas se relacionan más con la migración interna que con diferencias regionales en crecimiento natural;

b) Los programas no están orientados hacia la redistribución de la población actual, sino a influir en la migración interna para cambiar el desarrollo de la población de las varias regiones;

c) El objetivo es "leveling of" densidades de población; dentro de la región el objetivo es concentración;

d) Los objetivos comunes:

- migración de la congestión de áreas urbanas
- aumentar el nivel económico de las regiones

Los instrumentos aplicados en la redistribución macro-geográfica, son en general de tipo económico, principalmente dirigidos a la industria privada; obstaculizando la locación en áreas congestionadas y fomentando, por medio de una serie de facilidades, la locación en áreas de desarrollo. Los

instrumentos subsidiarios de tipo social y no menos importantes, crean condiciones sociales importantes en las áreas de desarrollo, en general con el propósito de mejorar las condiciones de la localización industrial.

La política de redistribución micro-geográfica (Inglaterra y Holanda) se desarrolla en función de la manera en la cual crecen las ciudades. En general se trata de un proceso de sub-urbanización que implica problemas de administración local, de distancia al lugar de trabajo. A veces, como es el caso de Holanda, la sub-urbanización de diferentes ciudades se mezcla y forma así un patrón bastante disperso de urbanización. La solución general a estos problemas es desarrollar áreas de residencia suburbanas cerca de las grandes ciudades, llamadas 'desconcentración concentrada'.

HARDOY, Jorge y MORENO, Oscar

"Tendencias y alternativas de la reforma urbana", en América Latina: distribución espacial de la población. Ed. Ramiro Cardona, CCRP., 1975.

Luego de haber analizado las características del proceso de crecimiento y de concentración urbana y la función del Estado respecto a la sociedad, en particular en cuanto al manejo de los problemas de la urbanización, los autores definen en qué consisten actualmente los objetivos de la política del desarrollo urbano. Ellos son:

a) Suplir las deficiencias del consumo colectivo de bienes, en la medida que esas deficiencias se transforman en un objetivo por la lucha política de clases;

b) Resolver los problemas de "funcionamiento de las ciudades", respetando los intereses de sectores sociales dominantes que pueden no integrar el bloque de poder; y,

c) Hacerse cargo de la gestión administrativa de los grandes centros urbanos.

De esto se desprende en forma bien clara que la actual política de urbanización, característica para varios países de América Latina, tiende a consolidar el modelo de dominación política que mejor sirve a la explotación económica. La superación estructural de los problemas urbanos y de las diferencias inter-regionales en condiciones de vida, está por lo tanto vinculada al cambio en las relaciones sociales de producción. Desde este ángulo, los autores comentan una serie de medidas estructurales que son una precondición para la redistribución espacial, como:

a) la eliminación de la clásica división campo-ciudad;
b) independizar al país en términos económicos y políticos;
c) una reforma agraria que se inscriba en un proceso de cambio en las relaciones sociales de producción.

La tesis central del documento es "que los procesos de reforma urbana y reforma agraria deben ser simultáneos e implementarse de manera que priven a los terratenientes urbanos y rurales de su base de poder político a través

de un cambio en el régimen legal de tenencia de la tierra y otros recursos naturales que expresan una nueva situación en las relaciones sociales de producción. Estos recursos deben manejarse desde el Estado quién, a través de una amplia y democrática participación popular, los canalice hacia el desarrollo económico y social de un país".

HARDOY, Jorge; BASALDUA, Raúl y MORENO, Oscar

"La tierra urbana. Políticas y mecanismos para su regulación y tenencia".
En: Desarrollo Económico, vol. 9, N° 34, julio-septiembre, 1969.
Instituto Torcuato Di Tella. CEUR.
(América Latina)
Elaboración teórica
Biblioteca de Ciencias Sociales. Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Dadas las características generales de la urbanización en América Latina: alta tasa de crecimiento demográfico, rápido crecimiento de la población urbana, gran magnitud de migraciones internas y acelerado crecimiento de las ciudades, se plantea como necesaria una política de planeamiento urbano a nivel nacional y regional con la correspondiente coordinación de ambos niveles.

Conclusiones:

Se formulan las siguientes recomendaciones como posibles soluciones para el ajuste de la maquinaria institucional que guíe y controle el proceso de desarrollo urbano:

a) Adecuar la estructura jurídica a los procesos de cambio socio-económico que se están desarrollando en el área.

b) Adecuar legislaciones de fondo a las reformas constitucionales operadas en algunos países.

c) Transformar conceptualmente la legislación de fondo en cuanto a la función y caracterización del dominio.

d) Modificar y transformar el sistema expropiatorio vigente.

e) Aprobar una política nacional de desarrollo urbano o de algunas medidas de ella que permitan comenzar a actuar en una primera etapa.

f) Crear un sistema de control económico capaz de permitir al Estado controlar la tenencia y proveer la tierra que necesite para su programa de desarrollo y ordenamiento urbanos.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. I, Argentina. Centro de Estudios Urbano Regionales. Instituto Torcuato Di Tella, p. 115).

HARDOY, Jorge y otros

"El caso de Argentina. Urbanización".
En: Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. 2, N° 5-6, 1968.
Instituto Torcuato Di Tella. CEUR.
(Argentina)
Análisis de datos secundarios (censos, etc.)
Biblioteca de Ciencias Sociales. Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Efectuar una rápida descripción histórica del proceso de asentamiento urbano en la Argentina.

Conclusiones:

a) Todo lo realizado hasta ahora en el país en materia de ordenamiento urbano, ha sido el resultado de iniciativas locales o en algunos casos provinciales.

b) En la Argentina no ha existido ni está programada política alguna a nivel nacional o regional en materia de desarrollo urbano. Tampoco ha existido a nivel nacional un organismo responsable de elaborar tal política y buscar su implementación.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población. Volumen I, Argentina. p. 114).

HAUSER, Ph. M. y MEDINA Echeverría, José

"Informe de los relatores", en La urbanización en América Latina. UNESCO. Ed. Ph.M. Hauser, 1971.

Existen pocos textos que traten en una forma tan amplia el problema de la urbanización en América Latina. El informe general contiene los resultados principales de estudios presentados en este seminario organizado por la UNESCO, y las conclusiones generales del mismo. Temas importantes son: a) la función de la ciudad; b) aspectos demográficos de la urbanización; c) urbanización y desarrollo económico; d) mano de obra urbana; e) los efectos de la estructura social; f) problemas de urbanismo y g) cuestiones administrativas. Sobre todo este último tema revela interés porque se refiere a una serie de medidas y programas de servicio social para resolver los problemas de la urbanización, especialmente la adaptación de los migrantes rurales a la vida ciudadana. Se somete a discusión la viabilidad de centros de recepción de inmigrantes, programas de vivienda, planes de educación, servicios especializados para facilitar la adaptación y la inclusión del migrante en el sistema oficial de seguro, servicios de salubridad en los barrios marginales, asistencia a la familia y actividades juveniles y prevención de la delincuencia. En cuanto a medidas para equilibrar el desarrollo urbano y rural; el informe menciona programas de desarrollo rural; la descentralización de la administración de las instituciones sociales y de la industria y medidas especiales para posibles migrantes, como son:

a) influir en los motivos y actitudes; b) una red de oficinas de empleo rural y c) canalizar la búsqueda de empleo de personas preparadas para empleos urbanos.

Más detalles sobre estas medidas encontrará el lector en el Capítulo XIII de la publicación.

HOOVER, Edgar M.

"Policy objectives for population distribution". Commission on Population Growth and the American Future. Part V. Population, Distribution and Policy. pp. 653-664.

La búsqueda de eficacia económica en políticas de distribución espacial de la población implica mejorar la movilidad de capital y trabajo y hacer ascender los recursos humanos, y es compatible con la estrategia de centros de crecimiento. Un objetivo para igualar los niveles o tasas de crecimiento económico de diferentes regiones, implica "misallocations" costosas de recursos, y a veces confunde equidad entre personas y equidad entre regiones; si bien se basa en la idea de que las personas no deberían estar bajo presión económica para migrar, no reduciría en gran parte la migración. Todavía no existe una base adecuada para determinar el tamaño óptimo de la ciudad o para tratar de imponer restricciones adicionales sobre el crecimiento de las ciudades; los costos de áreas urbanas se pueden atacar en forma directa, sin embargo el efecto resultante para el crecimiento de las grandes ciudades puede ser o negativo o positivo. Otras consideraciones de políticas incluyen ventajas de economías locales diversificadas, el evitar el excesivo y rápido crecimiento o declinación local, y el remover de barreras que permiten una selección y movilidad libre. El alivio de la polución y otras formas de presión ambiental podrían ser un factor, no obstante la dispersión de la población no ofrece una solución.

(Traducción libre del extracto preparado por el autor).

INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTORIA

"Conclusiones y Recomendaciones", La Regionalización de las Políticas de Desarrollo (2° Seminario Interamericano) (Santiago, IPGH/ODEPLAN/CEPAL/ILPES/FLANDES, 8-12 septiembre, 1969). Reproducido por la Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. III, N° 12, (diciembre 1969). pp. 32-39.

Las conclusiones generales del Seminario son las siguientes:

1. "El objetivo de toda política de desarrollo debe ser el bienestar humano".

2. "El bienestar humano requiere la conservación y aprovechamiento sensato de los recursos naturales para producir el desarrollo integrado del ambiente físico, económico y social".

3. "Puesto que en ningún país, sobre todo en los subdesarrollados, se pueden realizar a la vez todos los adelantos deseados en todas partes del territorio nacional, es necesario fijar prioridades y estrategias de planificación que emplearon los recursos disponibles para obtener los mejores resultados" (...)". En la actualidad es cada vez más evidente que el desarrollo industrial futuro tendrá que ser acompañado por un desarrollo más equilibrado del espacio y otros sectores, sobre todo en América Latina, el agropecuario. Esto conduce a políticas de desarrollo horizontal, aunque no significa que desaparece la necesidad de enfoques verticales (...). Estas políticas tendrán como objetivo sacar a la población rural del abandono que la rodea y fomentar una conciencia de participación en la vida regional" (...)". Así combinando estrategias horizontales y verticales se puede realizar una nueva estructura espacial, la que permitirá que los centros urbanos principales funcionen como verdaderos polos de desarrollo regional. Esta nueva estructura espacial permitirá realizar en forma equilibrada la integración regional ... nacional ... (y) ... multinacional".

4. "Deben existir mecanismos por medio de los cuales la población de una región pueda participar en el proceso de su propia planificación".

5. "Los objetivos enunciados en estas conclusiones generales serán difíciles de alcanzar si no se preparan adecuadamente los cuadros científicos y técnicos en aquellas especializaciones consideradas como estratégicas para el desarrollo".

6. "Los estudios realizados en preparación para el seminario indicaron que, con pocas excepciones, no existe en América Latina una planificación regional satisfactoria. Hay carencia en la integración de los organismos sectoriales y poco énfasis en estrategias de localización. Tampoco se logra en forma adecuada la integración de planes económicos, sociales y físicos. De la misma manera, hay carencias en la implementación de planes de desarrollo regional y en ciertos lugares, ellos no se integran en el marco de una planificación nacional".

Cada uno de los tres grupos de trabajo elaboraron sus propias conclusiones. El primero de ellos analizó los métodos de planificación regional a nivel nacional y de integración internacional. Dentro de las bases para la regionalización de las políticas de desarrollo recomendó: a) considerar

la variable espacial en las primeras fases de la determinación de estrategias de planificación; b) tener en cuenta la combinación de dos estrategias para definir un patrón espacial de desarrollo nacional: la "horizontal" y la "vertical"; c) conferir igual jerarquía a las variables económicas, sociales, culturales, etc., tanto para la comprensión de la problemática como en la planificación; d) destacar el papel del recurso tierra para ocupar las poblaciones del continente que no pueden incorporarse a un proceso de industrialización sin marginalismo. Este último punto implica la medición de situaciones de saturación rural, la estimación de la capacidad potencial de ocupación productiva del medio rural y de los movimientos poblacionales necesarios para hacer frente al crecimiento de la población rural hasta tanto ella no llegue al punto en que comience a decrecer. Se consideró necesario promover un desarrollo rural diferente al de la colonización tradicional, asociado a nuevos polos de desarrollo que utilicen diversos recursos naturales como base industrial y de servicios, para así proporcionar ocupación productiva a los nuevos contingentes humanos.

Por otra parte, el mismo grupo de trabajo N° 1 analizó el tema de la delimitación de regiones de planificación estimándose que ella debe hacerse conjuntamente con la identificación de uno o más centros o polos que constituyen sus focos dinámicos. Para estos efectos se definió como "centro" aquel conglomerado urbano que ofrece un conjunto de actividades y servicios sin mayor proyección y "polo" aquel centro que irradia dinamismo a áreas y sistemas circunvecinos fundamentalmente a través de relaciones interindustriales. Tanto un polo como un centro pueden ser de "crecimiento" cuando permite la reproducción gradual y tradicional de sus actividades; un polo es de "desarrollo" cuando actúa como factor de cambio de las estructuras productivas mediante actividades motrices. Se distinguieron cuatro tipos de centros urbanos: a) grandes metrópolis dinámicas; b) metrópolis con menor dinamismo; c) polos de desarrollo que son centros emergentes dotados de gran dinamismo; y, d) centros tradicionales no dinámicos. Una recomendación se efectuó en el sentido que la planificación de la región debe efectuarse conjuntamente para el polo y su área complementaria, teniendo en cuenta criterios tales como uso de fronteras virtuales en los movimientos poblacionales, limitaciones fisiográficas, existencia de infraestructura, eficacia de los servicios gubernamentales de administración. Con respecto a la regionalización en áreas multinacionales se consideraron sus proyecciones en el ámbito del mercado centroamericano, del área andina, de la Cuencia del Plata y de la integración fronteriza; se estimó adecuado regionalizar, simultáneamente, a nivel nacional y multinacional.

El grupo de trabajo N° 2 tuvo a su cargo el estudio de métodos para lograr una planificación integrada. Se destacó la conveniencia de la institucionalización flexible dada la naturaleza dinámica del desarrollo y de los cambios que de ello resultan. Como ejemplos se mencionan el caso de un organismo regional autónomo en el Brasil (SUDENE), la delimitación de espacios funcionales para definir un marco institucional en Colombia y el modelo chileno de planificación regional orientada por un enfoque nacional (ODEPLAN). Para obviar el surgimiento de conflictos entre objetivos de institutos nacionales y regionales se recomendó la participación de los diversos sectores de la población y de la actividad económica dentro de las unidades sub-nacionales, las que deberían confrontar sus intereses con los del país en su

conjunto. Con relación a las metodologías de los estudios de planificación regional se estimó que los patrones válidos a nivel nacional no son, necesariamente, apropiados a la escala de la región, lo que hace imprescindible la búsqueda de mecanismos para compatibilizar los objetivos y metas en los planes nacionales sectoriales con los objetivos y metas territoriales. En materia de información necesaria se recomendó que ella se obtenga en función de diagnósticos preliminares (funcionalidad) y que fuese comprensible para la comunidad (comunicabilidad).

Finalmente, el tercer grupo de trabajo se concentró en el tema de los mecanismos de implementación de la planificación regional. Recomendó la realización de una reforma institucional y legal para que el estado nacional pueda promover: a) un desarrollo armónico de las regiones; b) la descentralización de organismos y funciones; c) la coordinación de la participación regional y local; d) la creación de organismos regionales; e) el reconocimiento de regiones de planificación y de centros regionales de desarrollo; y, f) la institucionalización de áreas metropolitanas. Se destacó la necesidad de efectuar una planificación regional económica y espacial, de regionalizar los presupuestos nacionales y de entrenar profesionales en la planificación del desarrollo. Por último, se señalaron algunas condiciones sociales necesarias para la implementación de programas de desarrollo regional. Entre ellas se mencionaron: a) la creación de "un ambiente de aceptación social que auspicie un consenso favorable a la institucionalización de la región y a la planificación y administración de su desarrollo"; b) la participación activa de todos los grupos sociales de distintos estratos y sectores públicos y privados"; y c) "estimular el apoyo recíproco del crecimiento económico y del desarrollo social para disminuir los desequilibrios de orden económico y social."

..., Informativo Nº 497, año XV. Cámara peruana de la construcción. Lima.

El Instituto Nacional de Planificación del Perú ha trazado, dentro de las políticas generales del Plan de Desarrollo 1975-1978, las pautas para los sectores de la construcción y de la vivienda para el mismo período. Entre otras medidas, se señala el apoyo al perfeccionamiento de la ingeniería nacional en la formulación y ejecución de proyectos y se promoverá en coordinación con la universidad peruana y otras instituciones especializadas en investigación, el empleo de procedimientos y materiales de construcción no tradicionales que permitan el mayor uso de mano de obra y la utilización de equipos y materiales de producción nacional; así mismo, se estimulará la permanente capacitación de la mano de obra en todos los niveles para aumentar la productividad. Paralelamente se ampliará la capacidad instalada para la producccción de cemento y acero y se concertarán programas de producción de materiales de construcción con las empresas del sector privado. La construcción de edificios públicos se limitará en Lima Metropolitana y se dará prioridad a las construcciones públicas en las provincias.

En cuanto a la vivienda, la política se dirige a facilitar a las familias, preferentemente a aquellas cuyo alojamiento no reúna condiciones de habitabilidad, el acceso a una vivienda adecuada y a los servicios correspondientes; a este fin se aplicarán nuevas formas de inversión-trabajo, autoconstrucción, autoayuda, esfuerzo propio y similares. También se modificará

substancialmente el sistema actual de financiamiento. A la par de la erradicación progresiva de los tugurios se incrementará la construcción de infraestructura urbana en los centros poblados, en los pueblos jóvenes y en las ciudades identificadas como centros compensatorios.

De acuerdo con la política de acondicionamiento del territorio se busca defender la tierra dedicada a la agricultura y así se programará el desarrollo urbano hacia terrenos improductivos y eriales; tanto en éstos como en los centros poblados la política es densificar la población mediante la construcción de viviendas multifamiliares. Juntamente con la intensificación del sistema de planificación y el control del desarrollo urbano se hará efectiva la descentralización administrativa del Ministerio y de las entidades públicas del sector de la vivienda.

(Extraído textualmente del Boletín SINDU de marzo de 1975)

INSTITUTO DE URBANISMO Y ARQUITECTURA DE BERLIN, INSTITUTO CENTRAL DE INVESTIGACION Y PROYECTOS DE URBANISMO DE MOSCU

Optimización de los sistemas de colonización. Documentos informativos N° 997. Secretaría General Técnica, Ministerio de la Vivienda, Madrid 1973. 47 p.

El proceso de desarrollo de las ciudades hace que la concentración espacial figure entre los problemas más importantes del urbanismo. Para resolver éste y otros problemas similares han venido colaborando, desde 1968, el Instituto de Urbanismo y Arquitectura de Berlín y el Instituto Central de Investigación y Proyectos de Moscú. Sendos informes integran la publicación que se reseña. El del Instituto de Berlín describe un modelo matemático y un procedimiento de solución por medio del cual se averigua el emplazamiento óptimo de instalaciones sociales ya existentes y la creación de otras nuevas con el fin de obtener la utilización de la construcción. En el Instituto Soviético se exponen cuatro modelos matemáticos para la organización óptima de la producción de construcciones en la red de colonización. El criterio esencial para el logro de los fines es la reducción al mínimo de los costos de las construcciones nuevas y del transporte.

(Extraído textualmente del Boletín SINDU de junio de 1975).

JAKOBSON, Leo and PRAKASH, Ved.

"Urbanization and regional Planning in India", Separata from Urban Affairs Quarterly, vol. II, N° 3, march 1967.

El Gobierno de India no ha meditado con profundidad en las consecuencias espaciales de las decisiones económicas que son necesarias para implementar los planes nacionales. Los planes quinquenales carecen de un enfoque espacial, y la deficiencia en la coordinación de la planificación económica y la escala geográfica de las actividades para el desarrollo es visible dada la ausencia de metas y objetivos claramente definidos para la urbanización.

La magnitud del proceso de urbanización y los problemas asociados ofrecen un desafío enorme para la planificación del desarrollo. La formulación de una política nacional sobre urbanización debería basarse en el reconocimiento explícito y la comprensión de la naturaleza indivisible de los aspectos económicos, sociales y físicos de las necesidades de planificación para atacar el crecimiento sin igual de la población urbana -pasado como futuro. Es ilógico considerar el crecimiento urbano como un mal innecesario, y es ingenuo desear y esperar que la tendencia de la urbanización pueda ser detenida o invertida.

Resulta imperativo que el diseño para el desarrollo de los planes nacionales evolucionen sobre la base de cuidadosos estudios y análisis de la importancia funcional de, y la interdependencia entre, centros poblados de diferentes tamaños. En el establecimiento de los fines y objetivos para el desarrollo urbano, las políticas nacionales deben necesariamente ser generales.

Sin embargo, la planificación regional es generalmente considerada como el nivel al cual los fines, objetivos y políticas de desarrollo nacional pueden adecuadamente recibir su dimensión espacial y relacionarlas con los planes físicos en el nivel local.

El sistema regional, a cambio, debería contribuir a la formulación de una política nacional de urbanización, y los procedimientos para la planificación deben ser concebidos como una avenida de dos direcciones permitiendo el continuo flujo de información, consulta y consejo entre el nivel de planificación regional y el nacional. En otras palabras, los análisis y estudios que contribuyan a políticas nacionales deben ser ambos colectivos y regionales.

.....: Japan Reports, v. XVIII, N° 23.

.....: HUD International, Information Series 22.

El espectacular desarrollo del Japón, según lo ha expresado el primer ministro Kakuei Tanaka, ha conducido a "los problemas de las ciudades gigantescas, de la despoblación de los campos, la contaminación ambiental, la espiral de precios y el vacío espiritural". Y para remover las raíces de estas dificultades inició, poco después de asumir su cargo, la preparación de

un plan global que denominó la "remodelación del archipiélago japonés". Para el efecto se nombró un Consejo Asesor sobre Problemas de la Remodelación del Archipiélago Japonés, que diseñará un programa para llevar a cabo las ideas del señor Tanaka y que someterá los problemas identificados a las secciones correspondientes de los ministerios involucrados en la solución.

El primer ministro parte de la base de que, durante más de un siglo, la economía y la sociedad del Japón se han apoyado en la urbanización y la industrialización, particularmente desde la finalización de la II Guerra Mundial, con la circunstancia de que ese crecimiento dinámico ha estado acompañado por la concentración intensiva de la actividad económica y la población.

Basta -dice- mirar un mapa del Japón y trazar 3 círculos, cada uno de un radio de 50 km. alrededor de las 3 grandes ciudades de Tokio, Osaka y Nagoya, para ver que las áreas densamente pobladas alrededor de ellas representan apenas el 1 por ciento de la superficie del Japón, pero albergan cerca del 32 por ciento de la población (aproximadamente 33 millones). Además de los 230 000 millones de dólares a que llegó la producción industrial del país en 1970, las tres cuartas partes se concentraron en la Región del Cinturón del Pacífico, que abarca sólo el 30 por ciento de la superficie territorial. En esas áreas de excesiva concentración de actividad económica y población es donde se hacen más evidentes los efectos nocivos a que se aludió en el primer párrafo: congestión de tráfico, déficit de vivienda, incremento de los precios de la tierra y los servicios, varias formas de contaminación ambiental, desempleo y vacío espiritual. En otras áreas, la fuerte emigración hace difícil mantener comunidades locales viables y la agricultura, su principal actividad, está hoy en situación confusa y difícil debido en primer lugar a los movimientos estacionales hacia la ciudad de la fuerza de trabajo (del arroz). Este fenómeno está interfiriendo seriamente la vida normal de la familia y provocando el abandono total de la agricultura.

La base primordial de la "remodelación" propuesta por el señor Tanaka para remediar la situación está en la reversión del flujo de población y el patrón tradicional de industrialización por medio de la dispersión de la industria, para lo cual se requiere trasladar fábricas de las áreas congestionadas a las subpobladas y crear incentivos para que los industriales instalen fábricas fuera de la región del Cinturón del Pacífico. El primer ministro espera que en 1985 la participación de esa región en la producción industrial del Japón se reduzca de las tres cuartas partes actuales a la mitad; y que la creación de nuevas industrias en las áreas menos desarrolladas ofrezca oportunidades de empleo y limite las migraciones a las grandes ciudades. "La medida decisiva que tengo en mente para promover la dispersión industrial -escribió el señor Tanaka- es la imposición de tributos especiales a las fábricas ya localizadas en las áreas congestionadas y a las nuevas que se erijan en la Región del Cinturón del Pacífico"; además, ya se han tomado medidas de ayuda financiera a los industriales que quieran reubicar sus establecimientos fuera de esas áreas congestionadas.

La relocalización en las áreas superpobladas se hará teniendo especial cuidado de prevenir la perturbación del ambiente. Las nuevas fábricas se instalarán preferentemente en parques industriales y se establecerán severas restricciones sobre la emisión de contaminantes.

Para el cambio de los actuales patrones de industrialización y población es indispensable eliminar cualquier obstáculo al flujo de bienes, gentes e información entre todas las partes de las islas japonesas, para lo cual se construirá una red nacional de más de 9 200 km de líneas férreas similares al conocido ferrocarril súper-expreso Tokaido-Shinkances entre la costa pacífica y el mar del Japón. Una red de televisión y telecomunicaciones y de información mecanizadas servirá a su vez, para eliminar la llamada brecha de información.

En lo que se refiere a las ciudades, el plan Tanaka está destinado a mejorar sus condiciones para hacer más amable y benéfica la vida de sus habitantes. En las ciudades congestionadas, por ejemplo, los sitios que dejen vacantes las industrias que se reubiquen en otros lugares, se utilizarán como parques-campos de recreación para niños, plazas comunales, etc. Y a las ciudades provinciales, a donde deben dirigirse las nuevas oleadas poblacionales, se las dotará con actividades económicas, sociales y educativas adecuadas para atraer gentes nacidas y criadas en las grandes ciudades y para capacitar a sus habitantes de modo que disfruten tanto el acceso a una vida cultural y plena como la cercanía a la naturaleza. Estas nuevas ciudades provinciales tendrán una población aproximada de 250 000 habitantes, aunque su tamaño podrá variar de acuerdo con las condiciones naturales sociales y económicas de cada localidad.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, septiembre 1973).

KARIM, Sjajehan S.

Challenges of Satisfying the Expectations of the Rural Population in Pakistan. United Nations. HABITAT, Vancouver, Canada. Preparatory Paper. A/Conf/RPC/BP 2. 2 May, 1975.

A consecuencias del aumento del nivel educativo, la mejor comunicación y la existencia de medios modernos de información, la población rural de Pakistán ha adquirido mayor conciencia de las diferencias en condiciones de vida que existen entre áreas urbanas y rurales, y la insatisfacción con la vida rural ha traído como resultado una emigración, de masa e incontralada, lo que ha creado una cantidad de problemas económicos y sociales en el lugar de destino y un vacío de recursos humanos en la economía rural.

Si bien con la introducción de la reforma agraria, además del crecimiento agrícola espectacular como consecuencia de la revolución verde, se esperaba satisfacer en alguna forma las aspiraciones de la población rural, la tasa de migración rural-urbana ha disminuido muy poco y la migración continúa siendo de proporciones alarmantes.

Para afrontar esa problemática, el actual gobierno ha iniciado un vasto plan de Desarrollo Rural Integrado, de Trabajos Rurales, de agrovillas y de metrovillas (respectivamente, ciudades pequeñas rodeadas por áreas rurales y ciudades de tamaño intermedio y grandes situadas en áreas urbanas), de desarrollo de nuevas ciudades y de industrialización rural. Todo eso junto a una reforma administrativa, educacional, de nacionalización de las industrias pesadas, de los bancos e instituciones de seguro, y la reactivación del Banco de Desarrollo Agrícola.

El primer programa de Desarrollo de la Comunidad, que se inició en el año 1954, y que estaba orientado a mejorar las condiciones de vida en las aldeas, fracasó principalmente a consecuencias de desperfectos y fallas de la burocracia. Fue reemplazado en 1961 por "The Rural Works Programme", programa que si bien tuvo algún éxito en la provisión de oportunidades de empleo para el excedente de la mano de obra rural y el mejoramiento de ciertas condiciones de vida, era de carácter temporal sin alguna forma de planificación nacional y regional, organizado además en una forma bastante insuficiente.

En 1972 se creó el "Integrated Rural Development Plan", que fue iniciado como un proyecto piloto en la Aldea de Nahaqui. A raíz del positivo resultado fue aplicado a otras 112 áreas (Danzai Project). Los resultados obtenidos hasta ahora sugieren que el programa tiene mucho éxito.

En el mismo año se inició el proyecto de desarrollo de las "agrovillas", que consiste en dar facilidades urbanas a ciudades pequeñas rodeadas por áreas rurales, todo con el propósito de disminuir la presión migratoria sobre las grandes ciudades. El punto central en este programa es la industrialización rural. Los datos disponibles sobre este proyecto indican que:

a) el rápido crecimiento agrícola ha llevado al establecimiento de industrias de pequeña escala y trabajo-intensivo,

b) gran parte de esas industrias están localizadas en ciudades con una alta tasa de crecimiento de su población,

c) son principalmente los migrantes que provienen de aldeas situadas a corta distancia los que llenan los puestos vacantes.

d) el total de migrantes que llega a esas ciudades sugiere que si se sigue desarrollando ese proyecto, puede disminuir la presión sobre los centros urbanos de mayor importancia.

En Karachi se inició un programa con el fin de crear comunidades urbanas integradas, y que se mantienen con sus propios recursos, llamadas "metro villas". El programa está destinado a aumentar la capacidad de alojamiento de los grupos de bajos ingresos, como también para asegurar la coordinación de otras actividades en el campo de la salud, educación y de la construcción.

Hay un creciente interés por parte de los Organismos Internacionales en las actividades del Gobierno de Pakistán en cuanto al control de la migración rural-urbana, actividades que parecen tener resultados bastante satisfactorios.

KAUTNITZ, Rita D.,

Criterios y planes públicos relativos al desarrollo nacional y regional con respecto a la urbanización. Seminario Interregional sobre las Políticas de Desarrollo y la Planificación en relación con la Urbanización. Universidad de Pittsburg, Pittsburg, Pennsylvania, EE.UU. (98 páginas).

Para contribuir al conocimiento sistemático sobre las tendencias, criterios y experimentos que han fomentado la descentralización urbana, en este estudio se hace un análisis comparativo de casos reales: Ghana, la India, Polonia, Venezuela y Yugoeslavia. El problema capital de actuación que en este campo confrontan los países aquí estudiados es el hallazgo de medios para orientar la industrialización, la emigración interna y la urbanización, con el fin de obtener un patrón de establecimientos de poblaciones que sea propicio al rápido desarrollo económico de la nación y de sus regiones y que también proporcione un ambiente adecuado de vida.

En este documento se opina que los países en vías de desarrollo cuentan con varias alternativas sobre cómo y dónde habrán de localizarse su población y actividad económica en el futuro y que los mismos deliberadamente pueden adoptar una serie de decisiones para contribuir a crear un ambiente material o práctico más armónico y un "clima" económico más favorable.

En el primer capítulo, que trata del sector rural y la función de la agricultura en la planificación económica nacional, se comentan una serie de medidas que pueden aumentar la fuerza productiva del campo y por consiguiente la fuerza de retención, como también orientar la emigración rural hacia ciudades y pueblos de tamaño mediano. Se hace referencia, aunque en forma muy general, a la productividad agrícola, el aumento de la tierra laborable, al empleo productivo en las zonas rurales, la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad, y esfuerzos para cerrar la brecha entre las zonas rurales y las urbanas. Kautnitz termina este capítulo mencionando la necesidad de agrupar todas esas medidas dentro de una estrategia del desarrollo rural.

La sección que sigue se refiere a una serie de medidas que se aplicaron en los países bajo estudio, respecto al desarrollo de una región (o regiones) específica(s) de un país. En cuanto a India, se comenta el proyecto de

la "Compañía del Valle del Damsdar" y las ciudades de acero; de Ghana, la "Oficina Administrativa del Río Volta", la nueva ciudad de Tema y el plan de reinstalación de pobladores en la región del Lago Volta; de Venezuela, el proyecto Guyana y respecto a Polonia, el plan regional de Silesia Superior y las nuevas ciudades de Nowa Tichy y Nowa Herta (Capítulo II. La región objeto del desarrollo).

Señala la autora en el Capítulo III (El régimen del desarrollo regional) que se está considerando cada vez más el desarrollo regional planeado como un modo de lograr el establecimiento más eficaz y armonioso de poblaciones, mediante la descentralización o la concentración. Se piensa que tal descentralización no sólo producirá utilidades o ganancias económicas sino que será igualmente importante para fomentar el bienestar y el pleno progreso general y para vincular el desarrollo económico y social. Respecto a las ganancias económicas Kautnitz compara los costos urbanos con los costos rurales en cuanto a una ampliación de los servicios públicos que acompaña al proceso de industrialización.

A continuación ella comenta en forma muy breve algunas medidas para contrarrestar el desarrollo metropolitano, como impedir el ingreso de migrantes a la metrópolis y la regulación de la ubicación de las industrias. La autora termina el Capítulo III con una amplia referencia a medidas que tienden a acelerar el desarrollo regional, en particular la utilización de polos selectos de desarrollo.

El Capítulo IV se refiere a algunas medidas para descongestionar las grandes metrópolis, como la creación de nuevas ciudades, la expansión de los pueblos y ciudades medianos y el fomento de la emigración hacia aldeas urbanas. Si bien no fue posible reunir muchos datos de todos los países bajo estudio, es una buena enseñanza conocer la experiencia adquirida en este campo. Kautnitz no se refiere únicamente a medidas para descongestionar, también hace referencia a medios para catalizar a la gente de la ciudad para mejorar sus condiciones de vida y aliviar los problemas que surgen de la pobreza, el desempleo y la falta de servicios sociales.

Para facilitar el logro del patrón de urbanización deseado y crear los nuevos polos de atracción sobre los cuales se concentra el nuevo desarrollo regional, es necesario elaborar una infraestructura eocnómica y social. Kautnitz analiza estos aspectos en el Capítulo V a través de la situación del transporte, del agua, de la energía eléctrica y de los gastos generales de carácter social.

La autora termina su análisis comparativo con un capítulo sobre la integración de la planificación económica y la física. Con tal finalidad, parte de una serie de criterios por los cuales se mide la eficacia del planeamiento físico dentro del "ámbito" de todo el desarrollo como son: a) la extensión, b) la existencia de la planificación regional como principio y parte del sistema institucional respectivo, c) la circunstancia de que un país tenga un régimen nacional de urbanización y una entidad central permanente encargada de la planificación física y complementada por las entidades regionales y locales correspondientes, d) el uso de más novedosos medios de planificación con inclusión de la programación regional; el capital y el presupuesto para cumplir los programas o mapa del desarrollo; y la proporción en que la planificación física y la económica se integran dentro de las categorías nacional y regional.

KUDRAYATSAV, A.O.

"Distribución y Planificación de Nuevas Ciudades en la Unión de Repúblicas Socialistas". Seminario Regional sobre Política y Planificación del Desarrollo en Relación con el Urbanismo. Pittsburg, Pennsylvania. EE.UU. 1966. Documento de Trabajo Nº 13.

En el transcurso de unos cincuenta años de desarrollo del Estado Soviético, la U.R.S.S. adquirió una gran experiencia en el planeamiento, la distribución, el proyecto y la edificación de nuevas ciudades, lo cual, según el autor, puede tener decisivo interés para los países en vías de desarrollo. La creación de nuevas ciudades y el desarrollo ya existentes, es inherente a la planeación de la economía nacional que partiendo de la propiedad colectiva de la tierra y de los medios de producción, suministra los medios de mejorar el patrón de establecimiento de población para el mejor aprovechamiento de todos los recursos productivos nacionales. La experiencia acumulada permite determinar algunos principios que rigen la selección de las zonas para establecer las nuevas ciudades y la estructura planificada de las mismas. Cuando se eligen las zonas se toma en cuenta: a) la proximidad de las fuentes de materias primas; b) la cercanía de empresas consumidoras; c) la disponibilidad de recursos hidráulicos adecuados; d) la proximidad de las fuentes de calor y de energía; e) la oferta de mano de obra; f) la existencia de materiales de construcción en la localidad; g) la valorización de los terrenos para determinar zonas industriales y residenciales; h) la valorización climática e i) la accesiblidad geográfica.

Los principios que rigen la estructura planificada de las nuevas ciudades se basan en un máximo progreso implicado por una vida social organizada, el cuidado de la salud del pueblo, la perfección arquitectónica y el uso racional de los recursos materiales asignados a la construcción. La ubicación de las nuevas ciudades, el grado de su desarrollo y su función dentro del sistema demográfico de una zona dada, son factores determinados por proyectos de planificación preparados con la debida anticipación.

KUKLINSKI, A.

"Las Nuevas Ciudades y el Fortalecimiento de las Ciudades Intermedias" en Planificación Regional y Urbana en América Latina. Buenos Aires, Argentina, 1974.

Quisiera abandonar un poco el tema tecnológico y de la planificación en sí misma para tocar otros puntos relacionados. Para mí no hay duda de que deberíamos empezar a pensar en nuevas ciudades. El segundo piso que le están poniendo a las avenidas de Río de Janeiro pone en evidencia que lo que se necesita no es un segundo piso, sino sencillamente construir otras ciudades.

Hace unos años se tomó en Santiago la decisión de renovar urbanamente y convertir en habitación para más de cien mil personas toda una zona -el proyecto de renovación de San Borja- y se decidió también gastar muchos millones en la construcción de un tren metropolitano. Esto nos muestra claramente que el financiamiento de proyectos para movilizar a cientos de miles de personas o crear una ciudad de cien mil a doscientos mil habitantes es algo

perfectamente factible. Sin embargo, se decició hacer esa misma ciudad dentro del propio Santiago. El costo del nuevo sistema de transporte de Bogotá, que se está estudiando en este momento y el de Caracas, que ya se terminó de estudiar, así como el caso de México, muestran que el financimamiento de tales proyectos es perfectamente posible en América Latina. El tema, pues, es pertinente. Pero ¿por qué no construimos nuevas ciudades?, ¿qué factores impiden esta solución?, o cuando se aplica, se siguen otros conceptos y se persiguen otros objetivos, como sucede en Brasilia o con Guayana.

Trataré de dar algunas explicaciones. Una de ellas, en mi opinión, se relaciona con el concepto espacial o puntual que tiene el desarrollo de la inversión en nuestros países o que va ligado con el patron de desarrollo que se dio por llamar patrón vertical. Es obvio que desde un punto de vista vertical o espacial del desarrollo tiene poco sentido hablar de nuevas ciudades o de una expansión estratégica y sistemática en el espacio socio-económico. Otro elemento que puede estar contribuyendo a esto es el hecho de que todc el sistema y todo el patrón de desarrollo gira, en la teoría y en la práctica, en torno a la búsqueda obsesiva de las economías de aglomeración. Y naturalmente un patrón, una ideología y todo el sistema de funcionamiento del desarrollo que se rige por esta búsqueda obsesiva tiene que traducirse en una concentración sucesiva y sistemática en los puntos que ya han acumulado suficientes ventajas para seguir acumulando nuevas ventajas. Con este enfoque, la posibilidad de que estas ideas de expansión de espacio económico sean validas o aplicables pierde sentido. La tercera consideración también institucional y muy ligada al plano ideológico, es la idea de la acumulación. Cuando se tiene la oportunidad de discutir este problema, por ejemplo en el caso de Bogotá, recuerdo que hace doce o quince años toda posiblidad de descentralizar a Bogotá era rechazada por los propietarios más importantes de la tierra urbana, que consideran que cada edificio, cada ladrillo, cada bulto de cemento que se aplique dentro del casco urbano da automáticamente mayor valor a su tierra. Así, estos elementos no sólo controlan la política de desarrollo urbano, sino la de desarrollo rural, y aunque no aparecen explícitos en las políticas, sí determinan la conducta y los valores que sirven de base a las decisiones sobre la centralización o la descentralización urbana.

Un cuarto elemento que quizá también nos explique algo de la naturaleza y los objetivos de la inversión extranjera, que obviamente no están interesados en expandir el espacio socio-económico. Se trata de invertir allí donde haya mayor rendimiento, y a una empresa extranjera le interesa sólo el rendimiento de su inversión, y no podemos exigirle que esté pensando en los problemas y en la estrategia del desarrollo nacional. Ahora bien, cualquier intento de descentralizar el desarrollo urbano tiene que estar ligado a los grandes proyectos de inversión, por lo que habría que empezar por convencer a los grandes centros de decisión de la conveniencia de expandir el espacio socio-económico.

Un quinto factor más, de tipo socio-cultural y también político, es el pragmatismo que nos lleva en primera instancia a fortalecer las ciudades secundarias, si es que nos hubiéramos enfrentado ya a la idea de crear nuevas ciudades. Tendría mucho sentido común decir que quizá es más conveniente, por ejemplo, fortalecer ciertas ciudades secundarias que durante los últimos veinte años perdieron importancia, como sucedió aun en países como Colombia,

que son una excepción en cuanto a la estructura espacial. Y en diez años más la van a perder totalmente en favor de Bogotá, que sigue absorbiendo y concentrando el desarrollo. Si se tratara de pensar en nuevas ciudades y si hubiera recursos, lo primero que a uno se le ocurriría, con un nuevo sentido común, sería darle a estas ciudades intermedias la fuerza, la vitalidad que perdieron durante los últimos veinte años. Sobre todo cuando los recursos son escasos, cuando hay toda una presión política regional, localista, reivindicatoria. Y esto es muy importante en la consideración del problema. En general si se cuenta con un espacio socio-económico, por limitado y desarticulado que sea, es obvio que dentro de este pragmatismo lo primero es poner orden dentro del espacio económico existente, y después, en una segunda fase, intentar incorporar un nuevo espacio.

Finalmente, agregaría que las rigideces y la falta de imaginación y de rendimiento que se observa cuando se analiza la estructura de la distribución espacial en nuestros países, no es una rigidez y una falta de rendimiento exclusiva de la estructura espacial. No, es simplemente una pincelada más en un gran cuadro de limitaciones y de rigideces típico de la estructura global de nuestros países, de nuestras sociedades. Luego nos amarramos a unos cuantos polos y no tenemos la imaginación para lanzarnos a la conquista del espacio socio-económico, tal como nos amarramos a unos patrones de consumo, a unas instituciones, a unos sectores productivos o a una estrategia convencional. Es decir que todo esto se debe analizar en el marco de una cultura, de unas instituciones y de un patrón general de desarrollo que es unitario, y dentro de esa unidad no sólo los países tienen que vivir amarrados a ciertos sectores extractivos o a ciertos patrones de consumo, etc., sino también a una cierta restricción de distribución espacial del desarrollo, es decir, a cierta malla urbana. Es parte de un solo cuadro general que desde el punto de vista sociológico y político estamos obligados a ver en su totalidad y no en esta forma sectorial de las ciudades en particular (R. Utria). Como complemento de lo dicho por Rubén Utria, quiero referirme a algunos elementos de la situación que ha esbozado. Primero no hay integración entre los niveles de planificación nacional, regional, local, sea urbana o rural, ni hay suficiente relación entre los sectores del nivel horizontal. No hay un solo país que en este momento tenga políticas de desarrollo concretas y precisas. Sí hay planes nacionales, y ahora se están incorporando los aspectos espaciales en la preocupación nacional, pero no se puede decir, a la vista de los recursos escasos, dónde centralizar las inversiones, en qué ciudades. No existiendo políticas de desarrollo urbano, es difícil saber qué hacer con un centro, dónde, cómo y para qué invertir. Es evidente que sólo se está trabajando sectorialmente, y a veces se dan situaciones en ciertas ciudades donde se promueven las inversiones en industrias, mientras en otras ciudades, que aparentemente no tienen prioridad, se está centralizando otro tipo de inversiones de tipo social, no directamente productivas, en vez de lograr una convergencia entre las inversiones de tipo social y las de tipo productivo. Claro está que habría que definir las estrategias, si se va a trabajar con una estrategia de justicia redistributiva o con una estrategia de concentración del desarrollo a través de una descentralización concentrada, etc., y ahí es donde entraría el papel que le cabe a la polarización. Si se define dónde conviene concentrar o polarizar las inversiones, se van a poder definir el papel y las funciones de las ciudades. Después se podrán canalizar las inversiones en función de

los problemas particulares de cada área. Habrá áreas inducidas, áreas estancadas, áreas fronterizas, áreas especiales, y también dentro de las áreas, zonas con potencialidad económica alta o baja. Pero lo que nos falta es esa relación entre las decisiones del plan nacional de desarrollo y la política regional concreta, para transformarla en una política de desarrollo urbano que señale dónde invertir, qué ciudad conviene reforzar. Por un lado tenemos sistemas o más bien organismos de planificación, por el otro un sistema de tomas de decisiones que no es necesariamente coherente con aquéllos. Cuando se habla de lo urbano se habla solamente de aspectos físicos. Todavía no se reconoce que el problema abarca todos los niveles, y para mí es una preocupación muy grande la institucionalización de la planificación como medio de encauzar el desarrollo deseado. De lo contrario no creo que se logren mayores resultados de los que hasta ahora tenemos (A. Rossi)

Permítaseme hacer un pequeño comentario. Hermansen distingue entre políticas de fortalecimiento y políticas de iniciación de desarrollo. Es decir, se puede considerar una política que siga las tendencias internacionales y que introduzca una breve corrección en la secuencia natural de los acontecimientos. Aquí se trataría de una política de fortalecimiento, que correspondería a una actitud pasiva. La política de iniciativa o activa se propone intervenir en la formación y en el cambio del sistema, creando y controlando el desarrollo de los centros, sin atenerse al grado de desarrollo alcanzado hasta el momento presente. Desde luego, esta política activa implica ciertos costos sociales, y nos hemos mostrado muy débiles al señalar la validez de tales políticas. Nos vemos atrapados en un círculo vicioso, pues sabemos que la estructura antigua es muy costosa, y que la política de iniciativa crea nuevos costos sociales. Hasta ahora no hemos sido capaces de romper el círculo y demostrar cuán válido es apoyar a los centros que en el presente no acusan un alto grado de crecimiento. En otras palabras, si algún centro ha tenido un desarrollo, se justifica encauzar hacia él una política activa. Y la experiencia lo demuestra, lo cual significa un buen argumento en cualquier discusión gubernamental. A la larga sin duda requeriremos estas políticas de iniciativa, y nos conviene indicar sus ventajas sociales, no sólo sus costos. Habrá que arriesgarse a no seguir las políticas tradicionales de fortalecimiento.

(Extraído textualmente).

LEROYER, Ann M.

"The new towns movement in Great Britain and the United States", in The Urban Social Change Review. Volume 4, N° 2, Spring 1971, pág. 53-58.

El interés actual para Nuevas Ciudades como una alternativa viable, a la congestión urbana, distribución y extensión suburbana es el resultado de 70 años de pensamiento y experimentación con comunidades planificadas en forma independiente de centros metropolitanos existentes. Esas comunidades han tomado diferentes formas variando de las ciudades-jardines de Inglaterra hasta una ciudad capital en Brasil, o hasta el desarrollo de viviendas y comercios suburbanos en los Estados Unidos. En este artículo diversos intentos para planificar la vida urbana en localidades rurales en Inglaterra y los Estados Unidos se revisan con el propósito de ver qué lecciones se pueden aprender y aplicar hacia una Política Urbana Nacional para los Estados Unidos. A continuación un resumen de las conclusiones principales:

1) Hay 3 factores de significancia particular en la determinación del carácter de la Nueva Ciudad: a) la fuente principal de financiamiento, b) los planes industriales y comerciales para aumentar "real property values" y ofrecer oportunidades de empleo, c) los patrones residenciales y el tipo de vivienda a construir.

2) Todas las Nuevas Ciudades de Inglaterra y de los Estados Unidos son satélites verdaderos de grandes ciudades y sus éxitos o fracasos han sido influidos por la proximidad a un centro con una economía estable.

3) En los Estados Unidos las Ciudades-Zona Verde no se desarrollan de acuerdo con las líneas originales de la Ciudad-jardín en cuanto al desarrollo económico e industrial y quedaron como áreas suburbanas conurbadas.

4) Los Estados Unidos pueden aprender mucho de la experiencia inglesa con las Nuevas Ciudades en cuanto a resolver las crisis urbanas por medio de descentralización planificada de áreas urbanas. Es esencial que haya fuerte autoridad política con el fin de negociar con los gobiernos locales y para supervisar todas las actividades relacionadas con la creación de la Nueva Ciudad. La construcción de ella debe estar ligada al cambio de la industria y del comercio de la ciudad a la ... El financiamiento también debe depender de fondos públicos, principalmente para servicios públicos esenciales y "low-cost housing". Hay que superar la resistencia a las interferencias del gobierno, el control de la tierra y la presencia de una estructura política diversificada, a fin de lograr los objetivos regionales y las prioridades nacionales.

5) Uno de los más grandes problemas de la creación de las Nuevas Ciudades y el desarrollo simultáneo de viviendas, oportunidades de empleo, servicios de escuela, negocios, recreo, etc.

6) Para que la Nueva Ciudad sea la alternativa más adecuada, será necesario contar con una política heterógenea.

LIGALE, Andrew N.

"Criteria and evaluation of deliberate national and regional plans: experience of Kenya", Documento preparatorio para HABITAT: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canadá, 1976.

Después de la independencia de 1963, el gobierno de Kenya ha estimulado en forma constante la planificación económica y física nacional y regional. En 1964 se estableció un Ministerio de Planificación Económica y Física, que más tarde fue incorporado en el Ministerio de Finanzas. En el mismo año se formuló el primer Plan Nacional de Desarrollo para el período 1964-1970. La planificación económica, centralizada al principio, se extendió en todas las provincias y luego, de acuerdo con los planes de desarrollo de 1970-1974 y 1974-1980, las actividades del entonces llamado Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, incluyeron: a) la coordinación e implementación de la planificación por medio de comisiones locales de desarrollo y b) estudios de problemas de desarrollo a nivel de provincias y distritos. Ante la existencia de problemas de planificación física inherentes al rápido desarrollo nacional, el gobierno otorgó más responsabilidades al Departamento de la Planificación de las Ciudades, encargándolo con la planificación física nacional y regional, todo en estrecha colaboración con el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica.

Para orientar en forma adecuada la planificación, se iniciaron a partir de 1966 una serie de estudios regionales. Evaluando los resultados se llegó a una serie de conclusiones importantes:

a) Es imposible elaborar un plan regional para una sola provincia si no se conoce dentro del contexto nacional el crecimiento de la población, la distribución espacial, la migración interna, el proceso de urbanización, la presión de la población sobre la tierra, el crecimiento de los ingresos urbanos y rurales, etc. y las interrelaciones entre los procesos.

b) Las estrategias de planificación al nivel provincial son demasiado generales y necesitan mayor detalle al nivel de distritos.

c) Es muy peligroso elaborar proyecciones de población para ciudades pequeñas extrapolando tendencias pasadas hacia el futuro.

d) Es necesario redefinir la estrategia de los polos de crecimiento.

Como complemento de los estudios regionales antes mencionados se elaboró el Estudio del Desarrollo Físico Nacional con el objetivo principal de enfocar en un perspectivo a largo plazo la identificación de las restricciones y oportunidades espaciales relacionadas con el desarrollo económico y de formular estrategias alternativas para el futuro desarrollo urbano y rural, facilitando así la implementación del desarrollo físico dentro de un encuadro espacial óptimo. De este estudio nacional resultó en forma evidente que existe una estrecha interrelación entre el crecimiento de la población, la urbanización y el proceso del desarrollo económico nacional, y que al elaborar políticas nacionales de desarrollo no se puede aislar o considerar en forma separada los mencionados fenómenos.

El documento analiza a continuación toda la problemática relacionada con el crecimiento de la población y su distribución, relevando dos problemas básicos:

a) Hay un gran desbalance regional en el grado de desarrollo causado principalmente por factores climatológicos e históricos.

b) Ese desbalance se acentúa cada vez más a consecuencia de la concentración de las inversiones y oportunidades de empleos resultantes en pocos centros urbanos.

En vista de esos problemas se estima necesario que el gobierno intervenga para que disminuya la urbanización en algunas áreas y aumente en otras por medio de:

a) Lograr el máximo desarrollo de las áreas rurales y disminuir la emigración.

b) Establecer una infraestructura física más distribuida para promover un crecimiento económico más balanceado a lo largo del país y más igualdad entre las diferentes áreas en cuanto a los servicios sociales.

c) Fomentar la expansión de diversas grandes ciudades en adición a Nairobi y Mombasa y evitar así una concentración demasiado grande en esas ciudades.

d) Continuar desarrollando una red de comunicaciones e interconectar diversos centros de desarrollo social y económico.

e) Adoptar criterios de infraestructura urbana que estén más estrechamente relacionados con los recursos y los factores socio-económicos del país y mejorar las instituciones relacionadas con el desarrollo urbano con el fin de contrarrestar los asentamientos urbanos no autorizados y el deterioramiento del medio ambiente.

Todos los puntos mencionados están sometidos a una discusión más detallada.

El documento concluye con algunas observaciones en cuanto a la implementación de las estrategias de planificación física.

LLOYD, M.E.

"Socio-economic and location elements for planning new towns", in Planning for Urban and Regional Development in Asia and the Far East, United Nations Economic Commission for Asia and the Far East. Bangkok, Thailand, New York, 1971, pp. 116-130.

El desafío de los países de la región ECAFE consiste en dirigir la planificación socio-económica y física de tal manera que se logre un cambio del fenómeno de excesiva migración a las grandes ciudades, en relación con los servicios generales que éstas pueden ofrecer. Al mismo tiempo, mientras las ciudades tienen un atraso en el desarrollo de su infraestructura y las condiciones de trabajo y de vida se han visto considerablemente deterioradas, nuevas técnicas, aspiraciones para una vida de más alto nivel y el mero peso del desarrollo de la construcción en todas sus

formas, han originado una necesidad crítica de una remodelación de las ciudades. Dos formas de política emergen para resolver la situación antes descrita ; a) remodelación urbana ordenada y b) descentralización substancial organizada. Según el autor, la creación de nuevas ciudades representa, en este contexto, la mejor alternativa; si bien es sólo un componente de la planificación regional y urbana, será cada vez más importante si se aprecian bien las ventajas que ofrece.

El autor comenta a continuación una serie de principios de localización para nuevas ciudades. Su tesis central es que el problema de la localización de nuevas ciudades fuera de las áreas metropolitanas es un problema de localización de nuevas fuentes de empleo y forma el punto de partida en sus observaciones sobre la localización de la industria, el transporte, el balance entre ocupación y residencia y sobre ciudades dormitorios.

Interesantes son los pro y contras que se señalan en cuanto a la creación de nuevas ciudades, tomando como base una pequeña ya existente. Entre las ventajas se mencionan: a) la existencia de servicios de comunicación b) la disponibilidad de trabajadores locales para construir la extensión de la ciudad y c) menos pérdida de territorios agrícolas. Pero los argumentos en contra parecen tener igual peso: a) más libertad de planificación física, b) la dificultad para adoptar los servicios existentes a la nueva demanda y c) la falta de "mano de obra calificada" para la construcción.

Admite Lloyd que rara vez se justifica construir nuevas ciudades para la región de los países de la ECAFE. En general, los recursos son limitados y no se dispone de suficiente cantidad de industrias que, por falta de espacio físico en los centros urbanos existentes, no pueden ser localizadas allá.

El documento se concluye con un capítulo pequeño sobre los siguientes criterios del tamaño de las nuevas ciudades: a) diseño y factores topográficos, b) consideraciones regionales y objetivos de la nueva ciudad, c) base económica, d) consideraciones sociales y e) recursos organizatarios y financieros.

MALISZ, Boleslaw

"Control of Urbanization" (abridged and adapted version of "The Analysis of Urban Development Possibilities", published in Urbanistica, 1964), en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning of Metropolitan Areas and New Towns (ST/SOA/65-Sales N° 67. IV.5), pp. 74-78.

Al considerar la promoción de ciudades nuevas suele producirse la impresión que ellas pudieran representar una forma de "panacea" para las dificultades conectadas con los procesos de urbanización contemporáneos.

Sin desconocer la importancia de las ciudades nuevas, especialmente para algunos países en desarrollo, en Polonia existe el convencimiento de que el problema debiera inscribirse en un espectro más amplio. Concretamente, se trata de estudiar cómo lograr una distribución adecuada de la población que se agregará dentro del largo plazo, teniendo en cuenta que un patrón urbano óptimo incluye no sólo ciudades nuevas, sino otras pre-existentes. Es decir, no basta con proponerse el control del crecimiento espontáneo de las grandes aglomeraciones ni con propiciar intentos para nivelar los desequilibrios económicos regionales heredados; lo que se requiere es el establecimiento de criterios apropiados de medición que orienten una política.

La tarea de conseguir una distribución óptima del incremento poblacional a nivel regional puede resumirse así: dados el número actual de habitantes de una región y su distribución, así como el aumento esperado para un cierto período, cuál será la distribución óptima de este incremento. Para resolver la tarea, el planificador regional tiene ante sí varias premisas. Primero, puede calcular la parte de la población que es funcionalmente necesaria para la agricultura, considerando los cambios tecnológicos y de estructura agraria que se espera introducir; al mismo tiempo, puede estimar la futura población rural, atendiendo a las normas futuras de equipamiento de servicios, y la población urbana, a la vez que el aumento de ésta y que ha de ser distribuido en los asentamientos existentes y proyectados. Segundo, debe calcular aquella parte del incremento de la población urbana que es requerida para las industrias de localización fija (ligadas a materias primas), el resto de ese aumento ha de ser distribuido de acuerdo a los procedimientos convencionales, de acuerdo al rango de los asentamientos urbanos. Tercero, puede asumir que a un mayor volumen de aumento correspondería un grado mayor de libertad para su distribución. Sin embargo, estas tres pautas parecen insuficientes para el procedimiento de optimización, porque dejan un vacío en cuanto al análisis de las consecuencias espaciales de un cierto nivel de desarrollo económico dentro del área urbana.

Para llenar el vacío apuntado es necesario que el análisis parta del nivel de la planificación urbana local. Un primer paso consiste en delimitar claramente la unidad de estudio de acuerdo a una teoría de asentamientos. Según la teoría elaborada por Malisz, diversas formas de sistemas de asentamientos pueden considerarse como la consecuencia espacial de las interacciones mutuas entre lugares de trabajo y áreas circundantes

(un polo y su campo gravitacional). La más evidente de estas interacciones corresponde al movimiento pendular de los individuos, cuya distancia delimita el sistema de asentamiento que es el área-objeto de la planificación urbana. Cuando la relación espacial de diversos lugares de trabajo coincide (traslapos), entonces toda el área debe ser considerada, configurándose un sistema compuesto de asentamiento (conurbación o aglomeración).

El segundo paso consiste en estudiar las posibilidades de expansión de las áreas delimitadas, estableciendo una secuencia de desarrollo. Tal tarea implica la realización de tres tipos de estudios: a) la adecuación de los suelos para propósitos urbanos desde un punto de vista fisiográfico; b) las posibilidades de modificar el uso actual del suelo, y c) las posibilidades de ampliar la red de servicios de utilidad pública. Aunque estos estudios no son innovaciones en planificación urbana, el enfoque cuantitativo que se aplica al análisis del desarrollo urbano difiere de la práctica tradicional. La base de este enfoque está dada por el cálculo, en valores monetarios, del costo de recuperar o mejorar los suelos para el desarrollo urbano. Los costos fisiográficos se evalúan estimando los mejoramientos requeridos. El costo del cambio de uso del suelo incluye las implicaciones de la densidad, amortización, uso actual, etc.; este costo aumentará en la medida que el uso del suelo sea intensivo y que la calidad de la condición física sea mejor (demolición, reconstrucción, pérdidas). Las redes pueden dividirse, para los efectos del cálculo, en tres componentes: unidades centrales, líneas matrices y segmentos locales de distribución; mientras el costo del último es relativamente constante, el de los otros dos depende de la magnitud y de la localización. Como el cálculo económico involucrado en estos estudios es considerablemente largo, se sugiere utilizar el computador para las ciudades mayores y un procedimiento gráfico para los demás centros (se grafican zonas limitadas según las posibilidades de desarrollo del suelo, atendiendo a los tres grupos principales de estudio).

La determinación de umbrales de crecimiento constituye la tercera etapa, en la cual se realiza una síntesis de los estudios separados. Se trata aquí de detectar fases de desarrollo que coinciden con obstáculos a la expansión de la estructura urbana que se presentarán en un momento dado de su desarrollo. Los obstáculos mencionados pueden ser fisiográficos, tecnológicos (infraestructura) o estructurales (uso del suelo) y aunque ellos no son limitantes absolutas, su superación implica grandes inversiones que se evidencian al considerar los costos per cápita (cuya curva refleja quiebres o umbrales). Específicamente, puede tratarse de barreras fluviales (construcción de puentes) o de límites en la capacidad de plantas de servicios (alcantarillado, agua potable, matrices). Confrontado con un umbral, la ciudad tiende a mantenerse dentro de los límites impuestos por el obstáculo, es decir, dentro de los límites en que los costos de acomodar nuevos habitantes son relativamente normales. Ahora bien, es posible calcular, por la vía de las normas densitorias, la capacidad para acomodar nuevos habitantes dentro de los márgenes establecidos por el umbral. Luego, habrá que comparar el número así obtenido con la población prevista para el largo plazo de manera de saber cuándo habrá que invertir dinero para superar el umbral. De este modo se tendrá una base para diseñar alternativas de expansión.

Durante la cuarta etapa deberá considerarse todas las alternativas razonables, sin descartarlas a priori. El procedimiento debiera permitir regresar a tales alternativas toda vez que surjan nuevos elementos de juicio. No se pretende llegar a una solución única, sino considerar varias posibilidades de acuerdo a supuestos diferentes, lo que transforma el análisis en un cuasi-plan. Se obtiene, como producto, un diagrama cartográfico que sintetiza los resultados parciales y señala lo que pudiera llamarse implicaciones del actual estado de situación. Tal instrumento ha demostrado su utilidad en el proceso de preparación de planes urbanos. Cada programa de desarrollo para un período determinado, expresado en términos de requerimientos de uso de suelo, puede superponerse al diagrama permitiendo comparar la escala de las necesidades espaciales con las capacidades de las diversas áreas o con las diversas alternativas de expansión. Inherente al cuasi-plan es el enfoque económico, pues el diagrama se formula en términos de umbrales de costos.

Se señalan tres posibles aplicaciones del análisis descrito. La primera concierne las posibilidades de desarrollo de una sola ciudad, mediante la comparación de alternativas de expansión a través de la evaluación de la eficiencia de cada una. Esta eficiencia se mide con relación a los costos de los umbrales sucesivos y con relación a los nuevos habitantes (usando criterios densitarios). Tal procedimiento posibilita la comparación de fórmulas de crecimiento concentrado (continuidad del asentamiento) con alternativas de descentralización (construcción de ciudades satélites). Una segunda aplicación corresponde a la racionalización del proceso de planificación urbana, permitiendo abreviar las etapas de trabajo requeridas para preparar planes sucesivos por etapas. El método hace posible volver a utilizar los tres estudios básicos sin necesidad de repetir todo el proceso, además permite sucesivas revisiones y evaluaciones.

La tercera aplicación se aproxima más al problema planteado al principio del artículo, pues concierne a la verificación de planes regionales a la luz del análisis local. En efecto, el análisis proporciona una base para comparar posibilidades de desarrollo dentro de la región. Usando los costos totales de los umbrales y las capacidades para albergar nuevos habitantes dentro de la totalidad del suelo urbano regional, pueden evaluarse las implicaciones de la población prevista por el plan regional. Toda vez que las potencialidades de absorción dentro de los límites de los umbrales sean mucho mayores que el volumen esperado de incremento de la población urbana, será razonable que las expansiones de las ciudades ocurran dentro de tales límites. Sin embargo, éste es un caso muy improbable porque si se establece una industria ligada a recursos espacialmente fijos (minería por ejemplo), será necesario superar las líneas de umbrales. Pero aun cuando no sea necesario transponer umbrales, será útil usar el análisis para reservar tierras ante eventuales desarrollos futuros, pues de lo contrario puede ocurrir que todas las ciudades de una región alcancen sus umbrales al mismo tiempo. Por otra parte, cuando la totalidad de la capacidad del primer umbral queda excedida por el aumento previsto de la población urbana, el análisis facilita la selección de ciudades para las cuales la superación de los umbrales es económicamente más eficaz. Las ciudades así seleccionadas debieran desarrollarse al máximo dentro del más corto período,

para así reducir los costos per cápita que se derivan del gran monto de la inversión que ha de efectuarse para superar el umbral. De esta forma el planificador regional contará con antecedentes para localizar industrias preferentemente en aquellas ciudades que dispongan de suficientes reservas de tierras dentro de los límites de umbrales. Tales antecedentes deben agregarse a datos detallados sobre los sitios disponibles y pueden presentarse en forma gráfica.

MATUS ROMO, Carlos

"El espacio físico en la política de desarrollo", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. III, N°12 (Dic., 1969), pp. 17-25.

Se efectúan tres precisiones conceptuales antes de abordar el tema central. Primero, no es efectivo que sea imprescindible pagar un costo, en términos de menor crecimiento, para disminuir los desequilibrios regionales; por el contrario, la eliminación de tales diferencias promovería una aceleración del crecimiento. Segundo, el patrón espacial del crecimiento debe ser considerado como parte esencial de la estrategia de desarrollo y no como una mera regionalización subalterna que se realiza con posterioridad al diseño del plan. Tercero, la planificación regional per se carece de vigencia, a menos que se conciba la perspectiva regional dentro de una visión amplia del desarrollo de un país en su conjunto.

La tesis general descansa en la experiencia tenida por Matus en la División de Asesoría del Instituto Latinoamericano de Planificación (ILPES) y consiste, en esencia, en el reemplazo del modelo tradicional de desarrollo vertical, en que "los recursos se desplazan hacia los hombres", por otro de desarrollo horizontal, que supone un aprovechamiento más integral del espacio económico.

La fórmula de desarrollo vertical suele fundamentarse en argumentaciones de tipo microeconómico según las cuales las economías externas de las zonas donde están los actuales centros industriales siempre tendrán mayores "ventajas económicas" para la localización de nuevas actividades. Este razonamiento omite la consideración de los efectos negativos de aquel patrón concentrado actual y desconoce que él corresponde a un producto histórico de la dependencia externa de América Latina. La conformación de un anillo costero, con ligeras penetraciones hacia el interior, en el que se emplazan las mayores densidades de población y los principales núcleos industriales se remonta al período colonial, época en la cual se requería privilegiar las localizaciones costeras para minimizar los costos de exportación hacia el centro dominante. En esas mismas localizaciones costeras, respetadas por el proceso posterior a la independencia, se generaron los mercados nacionales hacia los cuales se orientaron las actividades que emergieron durante la fase de sustitución de importaciones (irónicamente considerada como etapa de "crecimiento hacia adentro").

Ahora bien, el actual patrón de concentración "vertical costero" revela un gran desequilibrio entre la cantidad y calidad de los suelos y la población rural que vive en tales zonas, mientras que hacia el interior de América Latina hay vastos espacios despoblados pero dotados de abundantes

recursos potenciales. De estas reflexiones surge el fundamento de la tesis del desarrollo horizontal, concebido dentro de una estrategia que implique la planificación sucesiva de centros de desarrollo para conquistar nuevos espacios, invirtiéndose, así, las tendencias del proceso vertical. Dos elementos respaldan esta tesis: por una parte, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y, por otra, las iniciativas de integración latinoamericana, obligan a un mejor aprovechamiento de los recursos del interior y a perfeccionar las comunicaciones internas. Aún más, puede sostenerse la tesis de que la ampliación del espacio económico es un requisito, en determinadas circunstancias, para un mejor uso del mercado interno de América Latina, para reducir la marginalidad y la desocupación y para mejorar la distribución del ingreso.

Sin embargo, el principio teórico del desarrollo horizontal suele ser criticado porque se le supone costoso, en el sentido que su aplicación daría lugar a una depresión de la tasa de crecimiento y que requeriría de la creación de nueva infraestructura y de nuevos centros dinámicos (inversiones de maduración larga). Matus desestima estas objeciones porque se apoyan en una teoría de la asignación de recursos totalmente estática y en un concepto particular y parcial de 'eficiencia' que se aplica a la generalidad del conjunto social. La comparación de costos, entre las dos modalidades de desarrollo, es falsa porque sólo pueden parangonarse costos cuando se trata de alcanzar un mismo fin y no simplemente sobre la base de una simple minimización global. Si puede demostrarse que el desarrollo horizontal contribuye a resolver problemas de ocupación, desempleo y distribución del ingreso, entonces se está definiendo una imagen objetivo de esa estrategia de desarrollo horizontal que tiene un costo propio; cualquier comparación de costos que se desee hacer en forma válida, y no como una decisión política o una aplicación micro-económica de los cálculos, debe efectuarse dentro de aquella imagen y no con otra diversa. Dada esa meta, Matus sostiene que el modelo de desarrollo horizontal, mediante la ampliación del espacio económico, es más eficiente que el de desarrollo vertical.

Para fundamentar el razonamiento efectuado se analiza la alternativa entre los dos modelos de desarrollo según las características diferenciales de tres grupos de naciones. Un primer caso (A) corresponde a países en que se presenta una 'saturación rural' a nivel nacional, donde la población rural, que se halla en pleno crecimiento, es mayor que la que pueden permitir la calidad y cantidad de los suelos si se pretende que existan a niveles mínimos de ingreso y de productividad de quienes están ocupados. Los países que presentarían excedentes netos de población rural nacional (Haití y en parte, El Salvador) no tendrían posibilidades de absorberlos ni por ampliación del espacio económico rural ni por reformas estructurales; sólo un proceso de urbanización e industrialización muy dinámico podría proporcionar una salida, pero justamente los excedentes de población rural y la proliferación del minifundio y de la economía de subsistencia limita la capacidad de financiamiento y la magnitud del mercado interno, lo que hace difícil tal empresa. Bajo condiciones de reducida población total, con una alta proporción ligada a la agricultura en condiciones de marginalidad económica, se hace casi imposible el paso hacia otro patrón de desarrollo donde el recurso natural tierra no sea significativo y lo que cuente sea el avance tecnológico, el proceso de industrialización y urbanización. En

estos casos no puede decirse que existen regiones problemas; "todo el país constituye un área problema". Si se elimina el supuesto de una economía cerrada, las exportaciones pueden dar lugar a un cierto dinamismo como para establecer "islotes de modernidad" (El Salvador).

Un segundo caso (B) muestra también una población rural absoluta creciente, pero los niveles de saturación no se presentan en el plano nacional, sino en bolsones donde existen excedentes netos de población rural, además se registran grandes espacios vacíos que están inexplotados (Centroamérica en general, la mayoría de los países andinos, Brasil) y se carece de una política de desarrollo espacial o de migraciones orgánicas hacia las zonas vacías. Los desplazamientos hacia las áreas poco explotadas suelen originar "extensiones" del modelo tradicional: reproducción del minifundio y de la economía de subsistencia. Por otra parte, la ineficiencia de la distribución de la población en el espacio crea contradicciones entre el desarrollo regional y nacional: en medio de la abundancia de tierras y de mano de obra, las tierras que están en el área de influencia de la "megalópolis" se rigen por un sistema económico que supone escasez y tienden a primar los criterios de aumentar los rendimientos por unidad de superficie para alcanzar las metas de producción (tecnificación agrícola de Sao Paulo). A nivel nacional, en cambio, la solución de los problemas de ocupación, marginalidad y distribución del ingreso, exigen un camino diferente: la ampliación del área cultivada (frente a la saturación rural del Nordeste y de la zona sur de Minas Gerais, existen grandes espacios vacíos en el Brasil). En estos casos, la solución de los problemas regionales no puede buscarse en el contexto de la región problemas, sino a nivel del país, requiriéndose de grandes desplazamientos poblacionales hacia nuevos espacios, que deben abrirse para dar empleo e ingreso a la población rural marginada, así como de reformas estructurales que modifiquen el régimen de tenencia de las tierras (muchas de las zonas vacías tienen dueño). La realización de reformas agrarias, en países como Ecuador, está ligada a la ampliación del espacio económico, ya que sin ésta, la eficacia económica de la reforma está limitada. Pero no se trata, tampoco, de pensar que la medida de la eficiencia se halle en la obtención de altos rendimientos por área, sino que las metas deben subordinarse a las estrategias de desarrollo nacional y agropecuario, para así satisfacer los objetivos de distribución del ingreso, aumento de la ocupación y reducción de la marginalidad.

El caso B es ilustrado con un ejemplo de Ecuador, para 1966, donde existen tres zonas diferenciadas: a) la sierra, con 1 850 000 personas en el campo y un excedente de alrededor de 650 000 habitantes rurales; b) la costa, con 1 480 000 personas y una capacidad potencial para absorber otras 370 000 adicionales; y c) el oriente, con apenas 84 000 personas pero con posibilidades para agregar no menos de 450 000 habitantes. A pesar de las distinciones, cabe señalar que en ninguna de estas zonas se utiliza el suelo en forma total, ni siquiera en la sierra; a nivel del país sólo se emplea el 45 por ciento de las tierras, lo que origina un gran excedente de población rural, equivalente a 2,12 veces la cantidad que podría soportar si se quisiera que el hombre-ocupado en el campo tuviera un ingreso adecuado. Es decir, en menos de la mitad del espacio nacional se radica más del doble de la población necesaria para lograr ciertas metas de ingreso por hombre-ocupado en el campo; paradójicamente, este "coeficiente de exceso de

mano de obra" se da igualmente para todas las zonas del país, lo que indica que la colonización del oriente y la ocupación de las tierras costeras repitan el esquema de subsistencia y de saturación de la sierra. El "coeficiente de saturación" (obtenido al multiplicar el coeficiente de uso de la tierra (0,45) por el de exceso de mano de obra (2,12), a nivel nacional, se aproxima a la unidad, indicando un nivel tal que hipotéticamente no habría subempleo rural aunque se estaría en una situación límite; en la realidad, se registra una gran masa de población rural que está marginada pues su ingreso es nominal. La única forma de lograr un aumento del ingreso por hombre-ocupado sería mediante el crecimiento horizontal y el cambio del régimen de propiedad de la tierra; con ello se daría ocupación a unos 4 millones de personas que tendrían un ingreso medio anual de 200 dólares. La alternativa del crecimiento vertical (concentración urbano-industrial) aparecería cancelada, en la actualidad, dado que el débil incremento del mercado interno limitaría las posibilidades de expansión industrial y que la eficiencia del sector agropecuario dependería de la extensión del espacio rural.

Finalmente, el tercer caso (C) corresponde a países donde la población rural absoluta está estancada o en decrecimiento, representando una baja proporción de la población total; al mismo tiempo, se trata de naciones donde se registra una concentración espacial singular o plural de la urbanización y la industria (Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela). Para estos países, el crecimiento agropecuario por ampliación del espacio, en algunos casos no es posible y, en otros, no resulta el método más económico y eficiente. A la inversa de lo señalado para el grupo B, en los países de este tercer grupo la tecnificación del agro y el incremento de los rendimientos por área son necesarios para lograr las metas del desarrollo agropecuario. Esto no excluye la posibilidad de ampliar el espacio económico en un país como Venezuela, donde ello se justificaría para aumentar la dotación de tierra por hombre-ocupado y eliminar los bolsones de saturación del área andina; en cambio, en Uruguay el desarrollo horizontal no parece ser posible en el caso de la agricultura. En general, para los países del grupo C, se sugiere la ampliación espacial vía la creación de nuevos polos industriales, en lugar del fortalecimiento desmedido de los actuales, a fin de obviar que los beneficios del desarrollo se circunscriban sólo a un "área de influencia geográfica" ("islotes de modernidad") que, en vez de orientarse hacia la nueva imagen-objetivo (ocupación, reducción de la marginalidad, distribución del ingreso), se apoyan en economías de escala intra-polares.

Las conclusiones principales del trabajo son las siguientes: a) el desarrollo horizontal es un requisito para incorporar la población al proceso de desarrollo en los casos B y C; b) en el caso B, el desarrollo horizontal rechaza la tesis del crecimiento agropecuario con énfasis en los rendimientos por área, y en el caso C, rechaza la tesis de la capacidad de irradiación de la macrocefalia del centro hacia la periferia interna; c) los costos del desarrollo horizontal sólo pueden medirse en función de una imagen-objetivo deseable y no son comparables con los del patrón actualmente vigente que es excluyente de mano de obra, marginalizante y concentrador del ingeso; d) la política de desarrollo espacial es imprescindible para economías que buscan su dinámica en el mercado interno; e) las "teorías" que fundamentan las políticas actuales para combatir el subdesarrollo son inadecuadas porque aceptan inconscientemente el "laisser faire" en la estructura espacial.

"METROPOLITAN PLANNING AND DEVELOPMENT" (Part One of the Report of the Group of Experts on Metropolitan Planning and Development, Stockholm, 14-30 September, 1961, ST/TAO/SER C/64), en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning of Metropolitan Areas and New Towns (ST/SOA/65-SALES Nº: 67.IV.5), pp. 35-38.

La mayoría de los países enfrentan actualmente problemas derivados de un rápido crecimiento urbano. Para las naciones subdesarrolladas estos problemas se ven agravados por la necesidad que experimentan los gobiernos de dividir los escasos recursos con que cuentan entre el mejoramiento inmediato de las condiciones ambientales y los proyectos productivos (agrícolas e industriales) diseñados para rendir frutos económicos y sociales a largo plazo. A medida que avanza la urbanización, también se incrementa el deterioro de los ambientes rurales y urbanos bajo el impacto del movimiento de la población; ello da como resultado un panorama de tugurios y marginalidad. Paralelamente, se desarrolla una gran área metropolitana cuyo crecimiento excede las tasas de incremento de los demás asentamientos, creándose una sobre-concentración severa del desarrollo urbano. La evidencia señala que el fenómeno metropolitano se está haciendo cada vez más serio. A pesar de estas dificultades, el "crecimiento urbano es deseable e inevitable. Un alto grado de desarrollo urbano es una base necesaria para el mayor desarrollo y progeso sociales ... En cualquier caso, la sociedad puede y debe encontrar patrones apropiados para la distribución de la siempre creciente población mundial". Se estima que el impacto global de la ciudad no es negativo porque abre camino para el progreso industrial y el mejoramiento de los niveles de vida y cultura. El propósito último de la planificación regional es justamente eliminar las disparidades existentes entre lo urbano y lo rural.

No obstante la universalidad del crecimiento metropolitano hay significativas diferencias respecto de sus causas, dificultades y perspectivas. Mientras un país industrializado puede estar preocupado de la remodelación urbana y de las congestiones de tráfico, otro menos desarrollado estará inquieto por la migración masiva de fuerza de trabajo calificado desde las áreas rurales y por la mejor disposición de los recursos de que dispone. Como quiera que ambas situaciones requieren de una política nacional para abordar tales problemas, ha de tenerse presente un enfoque de tipo incluyente que coordine la planificación física con los aspectos sociales y económicos del desarrollo. Más aún, la planificación metropolitana, como proceso continuo, debe tener un carácter integrado para que se armonice con su región y con metas y políticas regionales y nacionales.

El principal ímpetu para el crecimiento metropolitano procede originalmente de los sectores externos de la economía. La industria, en su búsqueda por economías de escala y externas, tiende a crecer formando complejos manufactureros, lo que genera una demanda por servicios de apoyo que, a su vez, atraen nuevas inversiones. Al mismo tiempo, los servicios administrativos y especializados, que se orientan a posiciones centrales respecto de la población, son atraídos al complejo metropolitano. La construcción sigue el ritmo general de crecimiento. La fuerza de trabajo tiende a aumentar en anticipación de las oportunidades laborales, culturales y sociales. En alguna medida, la disponibilidad de fuerza de trabajo atrae un mayor incremento, lo que da la imagen de una espiral ascendente. Si se deseara poner

coto a la expansión urbana dentro de ciertos límites, sería necesario considerar la cantidad y tipo de actividades a realizarse en el área y efectuar esfuerzos por orientar algunas actividades hacia otras áreas. Deben tenerse presentes dos aspectos del problema de la escala metropolitana: la alta concentración de los empleos y el crecimiento de los costos a medida que el área se incrementa. En efecto, la proporción de población con empleos remunerados tiende a ser desproporcionadamente elevada y, a pesar de un eventual nivel alto de desempleo, suele dar lugar a una productividad muy superior a la que se registra en otros centros urbanos, lo que repercute en diferencias de ingreso considerables. Por otra parte, las áreas metropolitanas mayores requieren de considerables inversiones per cápita en servicios mitigando los efectos del mayor nivel de actividad económica, especialmente cuando la población supera un cierto margen de población (las estimaciones van desde 200 000 a un millón). El principal problema es cómo abordar los problemas humanos que surgen cuando se utilizan recursos limitados para crear un equilibrio entre inversiones sociales y económicas. Para alcanzar los objetivos sociales se hace necesario diseñar programas de desarrollo que fortalezcan los servicios comunitarios, asesoren a los migrantes para ajustarse al medio metropolitano y preparen a la metrópolis y las ciudades menores para recibir una corriente creciente de migrantes de origen rural. Pero estos programas han de estar ligados a otros de tipo físico y económico en forma de un plan integrado, lo cual supone la consideración de la metrópolis como una unidad funcional.

Tal como se le ha indicado, el término plan debe entenderse en dos formas: a) como un modelo de la situación futura (cubriendo condiciones económicas y sociales, localizaciones, requerimientos de suelos y estructuras que proporcionen el marco físico de las actividades); y, b) como un programa de acción y de coordinación predeterminada de medidas para lograr la situación deseada. Ello implica compatibilizar y equilibrar los factores sociales, económicos y físicos. Pero, además, debe existir una coordinación en otro plano, aquel que vincula los niveles local, regional y nacional. Cualesquiera sean las formas que se arbitren para lograr estas integraciones, deberá reconocerse la necesidad de una agencia permanente de planificación metropolitana y para su administración (una rama de gobierno central, un gobierno metropolitano ad hoc o una federación de municipalidades).

MAIKOV, A.

"Redistribution of rural labour resources", Problems of Economics. Vol. 15, N° 7, 1972.

Maikov sostiene la necesidad de una distribución planificada de los recursos laborales de áreas rurales, por medio de una organización de reasentamiento voluntario de trabajadores y sus familiares. Lo propone tomando en cuenta la falta de uniformidad en la distribución espacial de los recursos laborales, y la necesidad de resolver uno de los más grandes problemas de la URSS, que es el establecimiento de áreas extensas con tierras cultivables a lo largo del país, la promoción del desarrollo económico de áreas recién irrigadas como también la creación de una fuerza de trabajo permanente en la industria de la madera, de pescado y otras ramas. Según el autor,

en cada etapa de la construcción socialista el reasentamiento de la población ha servido para aumentar el poder económico y defensivo del país. Lo ilustra con una serie de datos sobre desplazamientos de población entre 1918 y 1970, a áreas de concentración en cuanto al desarrollo agrícola.

MARCENARO, Roberto

"Nota sobre la inmigración en la actual Política Demográfica Argentina"
En: Seminario sobre investigación demográfica en relación con las migraciones internacionales. Buenos Aires, 5 al 11 de marzo, 1974.
Dirección Nacional de Recursos Humanos.
(Población argentina)
Elaboración teórica.
Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Procurar explicar las razones de la siguiente formulación: "que la inmigración ha sido, es y probablemente siga siendo en las próximas décadas un factor importante en el desenvolvimiento poblacional argentino".

Conclusiones:

a) Los dos grandes objetivos de la política de población que ha adoptado el Gobierno Argentino son un mayor crecimiento de ésta y su distribución más equilibrada en las diversas regiones del país.

b) Para lograr un mayor rendimiento se proyectan medidas para reducir la mortalidad, en particular la infantil, y para sostener la natalidad mediante un programa de seguridad social familiar.

c) Fundamentalmente se prevé aumentar y orientar la inmigración. El Programa Nacional de Inmigración comprende un proyecto general, de dimensión universal, y un proyecto regional con particular referencia a los países vecinos, tendiente a corregir el desequilibrio en la distribución de la población argentina. Así se crearían condiciones económicas y sociales para la permanencia de la población nativa en las regiones del interior y para la instalación, en las mismas, de inmigrantes del exterior. "Todo el programa es ambicioso, pero es necesario para que la Argentina complete su proceso histórico de poblamiento, proceso que en diversas épocas y por factores internos y externos ha quedado trunco y limitado, interrumpiéndose un desarrollo equilibrado entre tierra y hombre, entre recursos y trabajo, entre naturaleza y cultura. Terminar felizmente este proceso es lo que pretende la actual política demográfica argentina".

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales relevantes para Políticas de Población. Vol. I, Argentina. Centro de Estudios Urbano Regionales. Instituto Torcuato Di Tella, pág. 109).

MILLS Mazie, Sara and Steve RAWLINGS

"Public attitude towards population distribution issues". The Commission on Population Growth and The American Future. Parte V. Population distribution and policy, Washington, D.C., Government Printing Office, 1972. pp. 603-615.
(Ref. Bibl. CELADE 312.12 E 79. L.S.C.2)

Como prerrequisito para diseñar una política nacional de redistribución de la población, que trata de permitir a la gente vivir en el lugar de residencia que consideran deseable, se necesita saber cuáles son las preferencias residenciales y bajo qué condiciones las personas se moverán a tales ubicaciones. Este documento contiene información adicional sobre actitudes públicas actuales hacia la distribución de la población y localización residencial, basada en una encuesta realizada por la "Opinion Research Corporation". Los resultados de la encuesta, que son consistentes con los de muchas encuestas previas, indican que el Gobierno Federal debería perseguir una política nacional de distribución de la población designada para permitir que menos gente viva en áreas urbanas grandes y más en lugares pequeños. Sin embargo, antes de que se pueda elaborar políticas potenciales y se pueda determinar su viabilidad, hay muchas más preguntas que deberían hacerse; estamos solamente comenzando a entender los muchos fenómenos complejos implícitos en una política de distribución de la población.

(Traducción libre del extracto hecho por los autores).

MEOT, H. y Sergio DOMICELJ

"Cambios estratégicos en la ocupación del territorio: Algunas cuestiones derivadas de la experiencia peruana". Planificación regional y urbana en América Latina. ILPES, ILDES, pp. 133-202.

A partir de 1990 Perú tendrá, según las opciones fundamentales adoptadas por la Estrategia Nacional de Desarrollo, otra distribución espacial de la población. Los autores presentan los estudios preparativos realizados para fundamentar la política (Parte II). Para facilitar la lectura y discusiones plantean antes algunas cuestiones derivadas de la experiencia peruana (Parte I), de las cuales las más importantes son:

a) La redistribución planificada debe mejorar las condiciones de ocupación física del territorio y eliminar los factores negativos para incorporar a toda la población al proceso socio-económico. Una redistribución territorial requiere grandes esfuerzos de toda índole, y tiempo. La escasez general de los recursos disponibles, ante la magnitud de las necesidades financieras del proceso, requiere la aplicación de tratamientos diferenciales en el espacio con el fin de no crear nuevos frenos inútiles.

b) Para responder cuáles serían las políticas de migración más adecuadas y factibles, y cómo aplicarlas, se deberían jerarquizar los espacios elementales considerados según el orden y destino de los migrantes, la

magnitud de los flujos migratorios y las tendencias registradas, las condiciones socio-económicas creadas para hacer integrar los migrantes y la factibilidad de poner restricciones a la libertad individual.

c) La redistribución de la población en países cuya población todavía tiene y tendrá una gran proporción rural, presupone un considerable esfuerzo de adecuación de la población rural a los recursos potenciales existentes, así como elevar la productividad del hombre y de la tierra. Lo anterior implicaría promover un desarrollo rural integral e integrado.

d) Al establecer sistemas urbanosa escala nacional se corre el riesgo de incurrir en una falta de flexibilidad en la programación del desarrollo, malogrando potencialidades de crecimiento por no conformarse ciertas condiciones urbanas a los sistemas propuestos. ¿Es posible adecuar y aplicar las teorías existentes sobre sistemas urbanos a las particulares condiciones de América Latina?

e) ¿Es conveniente y posible limitar en el largo plazo el crecimiento demográfico y económico de las metrópolis en beneficio de un crecimiento urbano más equilibrado y orgánico en el territorio?

f) Aunque en ciertos casos la creación de nuevos centros ha sido un modo eficaz para descongestionar ciudades sobrepobladas, mejorar la localización de la industria y el medio ambiente, no siempre será posible y deseable encarar con realismo programas de desarrollo de nuevos asentamientos, si se considera la necesidad de contar con un efectivo control del desarrollo a largo plazo, considerables recursos financieros iniciales y continuos en el tiempo, control sobre el proceso de migraciones y una posible participación de la empresa privada.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS: Memoria año fiscal 1972. Caracas, 1973.

" La Región Metropolitana comprende la jurisdicción del Distrito Federal y el Estado Miranda, con una población total para 1970 de 2,7 millones de habitantes, de los cuales 2,6 millones residen en centros poblados mayores de dos mil quinientos habitantes.

La atracción que ejerce la Región sobre el resto del país ha dado lugar a la urbanización espontánea que, ajena a una concepción coherente del ordenamiento y utilización de espacio urbano, ha conducido a sus áreas hacia un grado de urbanización incontrolada. Esta se manifiesta tanto en las condiciones en que las concentraciones de población se distribuyen y conforman su medio habitable como en el precario balance de los barrios residenciales respecto a los servicios que su población demanda.

La Región Metropolitana es una clara expresión del fenómeno de crecimiento acelerado que impone demandas cuyas magnitudes afectan las formas o criterios convencionales utilizados para resolver los problemas de desarrollo urbano en condiciones más equilibradas, en consecuencia, las soluciones urbanísticas deben ser concebidas dentro de las más amplias y audaces consideraciones.

Los problemas más agudos de la Región Metropolitana con relación a Caracas, pueden ser enumerados como se expresa a continuación:

a) Las áreas planas con mayores facilidades de desarrollo y económicamente atractivas están casi totalmente urbanizadas.

La escasez de terrenos incide en forma tal sobre los costos que determina una selección de los usos y actividades al punto que para las nuevas industrias, para la expansión de las existentes o las ya instaladas, no les resulta económico contemplar su ubicación, expansión o funcionamiento sobre terrenos tan costosos.

b) La localización de los centros de trabajo ocurre en el área central y en los extremos del valle, distantes 18 Kms. uno del otro, lo que obliga a un desplazamiento lineal. De los sectores que agrupan población, uno, el más denso y de menor capacidad económica está asociado al Centro; en cambio los sectores residenciales con mayor capacidad económica y tenencia de vehículos, están concentrados en el este y sureste de la ciudad y generan el mayor flujo de tránsito dentro del contexto urbano.

c) La red vial principal de la ciudad de Caracas sólo está parcialmente construida: las vías por lo tanto no permiten un tránsito fluido, funcionan con capacidades en exceso o en defecto y no existe un sistema jerarquizado que permita flexibilidad en los movimientos. No hay provisión de suficientes estacionamientos en las áreas de mayor actividad.

d) La escasez de terrenos ha obligado a los organismos de planificación a considerar en la actualidad, densidades residenciales netas de hasta 1 200 habitantes por hectárea y en casos de conjuntos aislados ocurren densidades superiores a 1 800 habitantes por hectárea, sin disponibilidades efectivas de servicio.

e) A pesar de que la diferencia en los grupos de ingreso no presenta los contrastes que ocurren en el resto del país, ella es significativa y se refleja directamente en las condiciones de la vivienda y del medio habitable. Según el estudio MERCAVI 70, realizado en 1970, alrededor del 12 por ciento de las viviendas de la Región Metropolitana pueden ser clasificadas como inadecuadas; muchas de ellas cuentan con sólo un ambiente y carecen de los servicios necesarios. Las expectativas de población (1990) de la Región Metropolitana, según los diferentes estudios existentes se acercan a los seis millones de habitantes de los cuales 4,5 millones corresponderán al área urbana de Caracas. Estas perspectivas son obligantes para los organismos nacionales responsables del desarrollo urbano en el sentido de establecer una estrategia que provea soluciones para desacelerar la densificación de Caracas. La utilización de los espacios cercanos a Caracas para el desarrollo de nuevos establecimientos humanos no podrá ser soslayado en los próximos años si realmente se desean soluciones racionales a los problemas metropolitanos.

Tales son:

- El Valle del Tuy Medio, única zona próxima a Caracas que constituye un recurso de apreciable magnitud para localizar población y actividad productiva, dentro de una estrategia de desarrollo de la Región Metropolitana. Aquí existe la posibilidad de albergar una población de 600 mil

habitantes para 1990, en una nueva ciudad con una capacidad de 400 mil habitantes y el resto distribuido en las ciudades de Charallave, Cúa, Ocumare y San Francisco de Yare.

- La zona comprendida entre Caracas-Los Teques (Sector Panamericano) cuyos accidentes físicos obligan a desarrollos restringidos por la topografía y las dificultades para la dotación de infraestructuras viales y de servicios públicos. No obstante su población puede estimarse en el orden de los 300 mil habitantes para 1990 (30 000 población actual).

- El Valle Guarenas-Guatire, al este de Caracas, a pesar de ser un valle reducido en su parte plana podría ofrecer albergue hasta para 400 mil personas (60 000 población actual).

- El Litoral Central, parte de la costa norte-centro del país, el cual a pesar de tener un aprovechamiento limitado por el mar y las montañas, su población se estima que puede alcanzar para 1990 unos 350 mil habitantes aproximadamente (175 000 población actual). Está sujeta a un acelerado crecimiento ante las perspectivas de empleo ofrecidas por la construcción del nuevo aeropuerto internacional de Maiquetía.

Estas referencias generales al proceso de urbanización de la Región Metropolitana tienen como finalidad destacar la importancia de la ejecución de los estudios para la construcción de una nueva ciudad en los Valles del Tuy Medio, directamente ligada al crecimiento del Area Metropolitana de Caracas, y a las limitaciones naturales de su valle, así como de los estudios para los desarrollos de la Panamericana, Valle del Guarenas-Guatire y el apoyo a la municipalidad del Distrito Federal, en el estudio del Area Central de Caracas y el Programa de Control de Desarrollo que comprende la atención permanente del desarrollo urbanístico regional. Dentro de este contexto, durante el año de la Cuenta, se concluyó una segunda fase en el estudio del Tuy Medio, una nueva revisión del Plan de la Ciudad de Los Teques, la primera etapa del plan para el sector de la Panamericana, el estudio preliminar de Guarenas-Guatire y la primera fase del estudio de Caracas. Cabe mencionar dentro de las actividades de Control de Desarrollo al estudio, aprobación y directrices finales de consultas sobre parcelamientos residenciales, sobre una superficie de 1 000 hectáreas que significarán una ampliación de las facilidades residenciales para 483 mil habitantes. 1 000 hectáreas recreacionales y 1 500 hectáreas industriales. En total, estos nuevos desarrollos suman una superficie de 4 430 hectáreas, un 62 por ciento del total permisado en el país.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, junio 1973)

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS DE VENEZUELA.

"Desarrollo Urbanístico", en Memoria Año Fiscal 1974, Tomo III. Caracas, 1975.

La Dirección de Planeamiento Urbano, integrante de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Obras Públicas ha descargado el énfasis de su acción en cuatro tipos de labores, de las cuales tres constituyen áreas específicas de estudio: estudios básicos para la elaboración de planes integrales de desarrollo urbano, estudio de asentamientos

urbanos no controlados, estudio de pequeños centros poblados, control del desarrollo urbano. La tarea, demasiado ponderosa para llevarse a cabo aisladamente, se comparte con organismos regionales y locales, lo que contribuye a compatibilizar la información a esos niveles y reduce las posibilidades de duplicación de esfuerzos.

El primer estudio incorpora el concepto urbano regional, con el objeto de anticipar las consecuencias que tendrán en el espacio urbano las decisiones que se tomen en relación con la región que lo contiene; el estudio de asentamientos no controlados tiene el propósito de definir un conjunto de soluciones a corto plazo para organizarlos en forma más eficiente y con el mínimo de recargo en los servicios de la ciudad en que estén localizados; el estudio de los pequeños centros es en esencia un reconocimiento inicial de las localidades de 1 000 a 15 000 habitantes destinado a determinar sus necesidades de servicios y las posibilidades de inversión pública para proveerlos; y finalmente, el control del desarrollo urbano es tarea permanente para evacuar consultas con el objeto de ajustar el uso de la tierra a los lineamientos generales de los planes de desarrollo y ordenamiento y sirve, además, para evaluar tendencias de las acciones del sector público y del privado. En 1974 se habían respondido 546 de tales consultas y aprobado 99 desarrollos nuevos (3 340 hectáreas en total) para fines residenciales, recreativos e industriales, y hasta finales del mismo año, se habían preparado 31 planes de desarrollo u ordenamiento urbano para las principales ciudades del país, 140 esquemas de desarrollo para centros de 1 000 a 15 000 habitantes y ocho trabajos de envergadura, en relación con la ordenación de redes viales o áreas específicas.

De acuerdo con el pensamiento de la Dirección de Planeamiento Urbano, la acción planificadora debe proceder sistemáticamente del nivel nacional hasta alcanzar el local, y estar representada en directrices generales que adecúen la política nacional a la realidad de cada región, para determinar finalmente la distribución de la población, las actividades de la ciudad, el establecimiento y el desarrollo de los servicios urbanos, la viabilidad arterial y local y la elaboración de las normas específicas que sirvan de guía para el crecimiento y la operabilidad de la ciudad. La Dirección es la unidad responsable de interpretar el fenómeno de urbanización en el país, trazar y adoptar estrategias de acción que permitan el desarrollo ordenado del territorio y elaborar y efectuar planes regionales de desarrollo urbano con el aporte de organismos regionales o locales y del sector privado.

Venezuela, al igual que otros países de rápido crecimiento de población, no ha alcanzado a satisfacer las necesidades totales de trabajo, bienes y servicios de las gentes que espontáneamente se concentran en las ciudades principales y afronta también las consecuencias concomitantes con ese crecimiento: déficit de vivienda, escasez de servicios básicos, sistemas viales adecuados, puestos escolares y espacios para recreación y presencia de cinturones de miseria. Si se confirman las tendencias de distribución de su población, que se aprecian en el cuadro que se presenta en seguida, se colocaría en el año de 1990 en el primer lugar en grado de urbanización entre los países de América Latina.

VENEZUELA, POBLACION TOTAL Y EN AREAS URBANAS Y RURALES
SEGUN LOS ULTIMOS CENSOS Y PROYECCIONES

Año	Población	Población Urbana absoluta	%	Rural	%
1936	3 364 347	1 168 039	34,7	2 196 308	65,3
1941	3 850 771	1 516 444	39,4	2 334 527	60,6
1950	5 034 838	2 709 344	53,8	2 325 494	46,2
1961	7 523 999	4 703 626	62,6	2 820 373	37,5
1965*	8 940 517	6 589 161	73,7	2 551 356	28,5
1971	10 721 522	8 084 098	78,2	2 637 424	24,5
1980*	15 523 692	13 598 754	87,6	1 924 938	12,4
1990*	21 357 701	19 926 745	93,3	1 430 967	6,7

*: Estimaciones.

De ahí que los mayores esfuerzos deban orientarse, según el criterio de la Dirección, hacia la descentralización del desarrollo, en busca de una distribución poblacional y de actividades, más esparcida territorialmente que, sin embargo, no debe ser dispersa, sino basada en la concentración de las inversiones en polos estratégicamente situados fuera del área más dinámica del país, constituída hoy por el eje Caracas, Maracay, Valencia. La tendencia a la concentración se puede apreciar en el cuadro siguiente:

NUMERO Y POBLACION DE LOS CENTROS URBANOS
SEGUN TAMAÑO

Tamaño en miles	1950 Nº	1950 Población	1950 %	1971 Nº	1971 Población	1971 %
500 y más	1	694.6	28.8	2	2 798 3	38.0
de 100 a 500	2	340.8	14.1	12	2 042 5	27.8
de 25 a 100	12	526.2	21.8	30	1 449 9	19.7
hasta 25	126	850.2	35.2	166	1 064 7	14.5
	141	2 411.8	100.0	210	7 355 4	100.0

La política de fomento de polos de desarrollo contempla planes para los centros urbanos y para las áreas rurales. Para los primeros se ha configurado la creación de complejos industriales, con sus correspondientes organización institucional y equipamiento territorial de apoyo; la construcción masiva de vivienda popular; la integración de barrios marginados a la ciudad; la provisión de áreas de recepción para migrantes, la coordinación de proyectos sectoriales y el énfasis en el desarrollo agroindustrial. Los planes de desarrollo rural se orientan hacia la parcela o asentamiento y hacia la pequeña población o centro de servicios, incorporando la reforma

agraria como parte del desarrollo regional, ofreciendo ayuda técnica al campesino, viviendas y escuelas, impulsando la comercialización de sus productos, mejorando el sistema de carreteras y caminos y dotando las pequeñas poblaciones de servicios básicos.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, septiembre de 1975).

MORRISON, Peter

Population Distribution Policy: Issues and Objectives. Rand Corporation. p. 29.

Un objetivo de la política de población de los Estados Unidos debería ser una eventual disminución de su crecimiento numérico; pero lo que tiene que hacer respecto a la distribución de la población es menos evidente. Este artículo examina los principales patrones de cambio de la distribución de la población e indica algunas de las implicaciones a largo plazo.

Las siguientes son las principales características del cambio de la distribución:

1) La población está desocupando partes extensivas del territorio, en particular la parte media del continente y concentrándose a lo largo de la costa.

2) Los Estados Unidos continúan siendo metropolitanos, con la mayoría de su población en centros metropolitanos de más de 100 mil habitantes.

3) Centros metropolitanos y sus "hinterlands" se cambian en áreas urbanas más grandes.

4) Se están llevando a cabo importantes diferenciaciones internas dentro de la jurisdicción de las metrópolis, dirigidas a dar cada vez más importancia a la línea de la ciudad como frontera económica y social entre las razas.

En el Capítulo III el autor da algunas direcciones para la política de redistribución espacial de la población. Para afrontar el crecimiento urbano se necesita:

1) Prevenir ciertos peligros para el medio ambiente, que siempre acompañan futuros asentamientos humanos.

2) Asegurar un desarrollo ordenado y socialmente equilibrado dentro de las áreas urbanas.

Para afrontar la disminución de la población en otras áreas exige:

- consolidación de servicios;
- desarrollo de recursos humanos; y
- aconsejar y asistir relocalización a centros de crecimiento cercanos.

MORRISON, Peter A.

"A Demographic Assessment of New Cities and Growth Centers as Population Redistribution Strategies", en Public Policy, vol. XXXI, N° 3, (Summer, 1973), pp. 367-382.

Aunque los efectos complejos y sutiles producidos por la migración son experimentados más directamente a nivel local, ellos tienen también un impacto nacional. Tres tendencias recientes de estos movimientos han tenido fuerte incidencia en la aparición de problemas económicos, ambientales y sociales en los Estados Unidos. La primera corresponde a la concentración poblacional en unas pocas regiones metropolitanas (congestión y deterioro); la segunda involucra la segregación racial intra-urbana; y, la tercera está dada por la emigración desde áreas rurales deprimidas dando lugar a la mantención, en esos lugares, de ancianos y personas poco educadas. Si estas tres tendencias reflejan una transformación demográfica considerada problemática, los patrones geográficos de asentamiento que se derivan de ellas también constituirían "problemas". Algunos piensan que la solución de éstos se hallaría en el cambio de la geometría de la estructura general de establecimientos o en la reducción de los flujos migratorios hacia áreas metropolitanas; otros estiman que tales medidas son impracticables y que es inconveniente interferir con la distribución de la población. Sin embargo, es conveniente examinar dos estrategias, muy difundidas, acerca de la alteración del crecimiento demográfico: a) creación de ciudades nuevas alejadas de las áreas congestionadas para que absorban parte de la migración orientada a las metrópolis; y, b) estimular la expansión de los centros urbanos de tamaño medio existentes (crecimiento autosostenido para localizaciones estratégicas que vitalicen sus regiones de influencia).

La dinámica de la migración metropolitana reciente parece obedecer a motivaciones de atracción sin que medien condiciones de rechazo. Se trata fundamentalmente de desplazamientos inter-metropolitanos o grandes distancias que obedecerían a cambios de corto plazo en el crecimiento local del empleo; no obstante lo anterior, las emigraciones desde las áreas menos prósperas producirían vacíos poblacionales, ello no ocurriría a nivel de los sectores más dinámicos que están en condiciones de recuperar sus "perdidas". En síntesis, se trataría de un proceso de "urbanización móvil" disponible para alimentar las áreas que pueden seguir absorbiendo nuevos trabajadores ofreciéndoles ingresos mayores. Además de estas transacciones laborales, cabe apuntar, a nivel micro-analítico, la operación de mecanismos iterativos de migración, los que descansarían en flujos de información de tipo familiar. Estas condiciones explicarían la presencia de enclaves demográficos en las metrópolis, en los cuales se establecen migrantes de un mismo origen. Luego, la atracción generada por el aumento de las oportunidades laborales se refuerza por la información provista a los potenciales migrantes.

A lo largo de los últimos decenios ha emergido un patrón migratorio que favorece el crecimiento pronunciado de unos pocos centros metropolitanos. A su vez, el fuerte incremento de éstos se debe fundamentalmente a las elevadas tasas netas de migración. Anteriormente, la estructura de los desplazamientos era más equilibrada, a causa de que los aportes de poblaciones

procedían casi exclusivamente del exterior del sistema metropolitano; en tanto, la migración entre áreas metropolitanas producía sólo diferencias marginales en las tasas. Actualmente, dado el alto nivel de metropolización estadounidense los flujos inter-metropolitanos se han convertido en los determinantes básicos del aumento o descenso del crecimiento de las poblaciones locales. Ahora bien, algunas políticas fiscales parecen haber incidido en esta redistribución poblacional al estimular la atracción de ciertas áreas; esto es lo que ha ocurrido, en particular, con los gastos en defensa, que se han convertido en un importante agente de localización del crecimiento económico y, como tal, contribuyen a una política de facto en materia de selección migratoria. Algo semejante ha acontecido con otros programas federales que involucran la provisión de empleos numerosos y bien remunerados. Todo ello ha generado los llamados "centros de crecimiento espontáneo" que corresponden a las localidades favorecidas por las inversiones.

Se puede prever que la población de Estados Unidos aumentará en 100 millones antes del año 2000 y que estos nuevos individuos residirán en ciudades. Dada tal perspectiva, parece inaceptable que prosiga operando el actual patrón de urbanización al azar. Ante esta situación suele postularse la conveniencia de establecer ciudades nuevas que heredarían, en forma automática, los excedentes demográficos de los centros urbanos congestionados. Sin embargo, la observación de la actual dinámica metropolitana permite advertir que tal "herencia" o "re-acomodo" del crecimiento futuro parece impracticable, pues las ciudades nuevas tendrían que entrar a competir con otros centros, en forma similar a lo que hoy acontece al interior del sistema inter-metropolitano. Esta política, por lo demás, se vería negativamente afectada por las tendencias iterativas de la migración, que se distinguen por la reducción en el número de lugares de destino elegidos, sobre la base de los flujos de información familiar y de amigos; inicialmente, al menos, las ciudades nuevas estarían fuera del alcance de este peculiar sistema de información. Además, el carácter continuo de los desplazamientos, la alta movilidad geográfica que caracteriza a la población, haría que estas unidades nuevas tuviesen un carácter permanente de transitoriedad en cuanto a su poblamiento, que estarían habitadas por individuos económicamente móviles. En cambio, la idea de los centros de crecimiento tendría mayor asidero, pues ellos capitalizarían los patrones de crecimiento ineficiente que se presentan en algunos núcleos, contarían con una población ya arraigada y podrían ser sede de mecanismo de información familiar para eventuales nuevos migrantes. Una estrategia de este tipo supone la aceleración del crecimiento en centros de tamaño intermedio que hayan mostrado una capacidad para generar nuevos empleos. Tales centros están en condiciones de atraer migrantes por vía de la expansión laboral y de la información proporcionada por los migrantes ya establecidos a sus familiares o amigos residentes en los lugares de origen.

Debe reiterarse, no obstante lo señalado, que ya existen centros "naturales" de crecimiento y que el incremento urbano futuro, espontáneo o deliberado, tenderá a confinarse en pocos núcleos que constituyen metas para una poderosa inmigración neta. Estos centros naturales de crecimiento parecen destinados a cumplir un rol central en cualquier estrategia que tienda a influenciar la redistribución futura de la población, aunque no sea más que por la magnitud de su efecto. Cualquier esfuerzo redistributivo, por

otra parte, deberá incluir una evaluación en profundidad de las "políticas ocultas" (los efectos secundarios no advertidos que ejercen los programas federales existentes). Finalmente, la proposición de crear ciudades nuevas alejadas de las áreas metropolitanas existentes, aparece como una medida analíticamente inapropiada; en tanto, el concepto de centro de crecimiento ofrece una estrategia más provisoria al basarse en procesos que ya están en operación y requerir de un reordenamiento moderado en la distribución de los programas federales, sin que se demande de inversiones masivas. Indudablemente, cualquier enfoque realista sobre la redistribución de población debe concentrarse en los puntos locales del sistema migratorio nacional en vez de pretender crear uno completamente nuevo.

MORRISON, Peter A.

Dimension of the population problem in the United States.

Este trabajo examina cómo los efectos del crecimiento de la población son magnificados por un alza en los estándares de consumo, una estructura irregular de las edades y una desigual distribución de la población a través del territorio nacional. Las evidencias indican que: 1) donde existen condiciones de atochamiento de población, ésta guarda escasa conexión con el tamaño nacional de la población o con su tasa de crecimiento; 2) el crecimiento de golpe de la población, a pesar que intensifica el peso sobre el medio ambiente, no es el determinante principal de la amenaza ambiental. Consecuentemente, una cesación del crecimiento de la población a nivel nacional reduciría, pero estaría lejos de eliminar, las condiciones a menudo citadas como evidencias de sobrepoblación.

La distribución por edades ha fluctuado enormemente en décadas recientes debido a variaciones en la fertilidad en el pasado. Las consecuencias de estas fluctuaciones pasadas serán cambios futuros en las tasas de dependencia, demanda educacional, necesidades de viviendas y número de detenciones.

Las consecuencias de la redistribución de la población regional y local difiere de aquellas con crecimiento numérico y varía grandemente en cada localidad. La redistribución expresa tres transformaciones fundamentales en la urbanización: 1) crecimiento metropolitano, 2) sub-urbanización, acompañado de una separación racial, 3) obsolescencia y declinación no-metropolitana. Estos cambios han hecho crecer los problemas nacionales concernientes con el medio ambiente, la calidad estética de la vida en el campo y la ciudad y la separación racial.

Algunos temas fundamentales son discutidos y se proponen políticas para hacer frente a los efectos de la redistribución.

MORRISON, Peter A.

Policy: Issues and Objectives

Un objetivo en la política de población en los Estados Unidos debería ser una eventual disminución del crecimiento numérico; pero que debería hacerse acerca de la distribución de la población y sus movimientos es menos evidente. Este trabajo examina las principales características de los cambios en la distribución de la población y señala algunas de sus implicancias a largo plazo. Además propone varios tipos de políticas para hacer frente a los efectos locales y regionales de la redistribución.

A continuación, las principales características de los cambios en la distribución: 1) las personas están desocupando grandes extensiones del territorio nacional -especialmente el centro del continente- y concentrándose a lo largo de las costas, 2) los Estados Unidos continúan metropolizándose, con la mayoría de la población en centros metropolitanos de unos 100 000 habitantes, 3) las áreas metropolitanas y sus regiones interiores se están convirtiendo en grandes regiones urbanas, 4) importantes diferenciaciones internas se están llevando a cabo dentro de las jurisdicciones de las metrópolis, destacando la creciente importancia de las líneas de las ciudades como fronteras económicas y sociales entre las razas.

Estos cambios plantean temas de discusión acerca de como ser enfrentados individual y colectivamente con el proceso de urbanización. Hacerle frente en algunas áreas con crecimiento urbano requiere políticas: 1) para neutralizar la amenaza ambiental que acompañará las futuras instalaciones urbanas y 2) para asegurar un desarrollo ordenado y socialmente equitativo en el interior de las regiones urbanas. Enfrentarlas en otras áreas con población en descenso requiere: 1) una consolidación de los servicios, 2) desarrollo de los recursos humanos y 3) consejo y asistencia en la reubicación en centros cercanos en crecimiento.

MUNICIPALIDAD DE GUATEMALA

EDOM 1972-2000. Plan de Desarrollo Metropolitano. Dirección de Planificación. Guatemala, 1972.

La Administración Municipal de la Ciudad de Guatemala inició en junio de 1970, una política integral dirigida a controlar e impulsar el desarrollo urbano hacia objetivos concretos y fines sociales determinados. La falta de programas y planes integrados había colocado a la ciudad en una situación que, a grandes rasgos, se caracteriza por el crecimiento horizontal desproporcionado para la capacidad económica del municipio de operación, y mantenimiento de los servicios públicos; el desequilibrio grave entre las necesidades de servicios y las dotaciones existentes; la división drástica representada en un área central con servicios adecuados y una zona periférica populosa con déficit de servicios; los deficientes sistemas viales y de transportes, los crecidos flujos de inmigrantes y el crecimiento de las viviendas, sin sujeción a una planificación local de la era que complicó la estructura de los servicios (ver Noticiero SINDU, julio 1974).

Para la formulación de la política integral se hizo un análisis histórico de la estructura regional, los recursos naturales, la población y la estructura social, el uso del suelo y la zonificación, el transporte y las comunicaciones, los servicios públicos y el equipamiento la economía, etc. Y con base en el diagnóstico resultante se adoptó un plan de acción entre cuyos objetivos, se contemplaba la elaboración de un plan de desarrollo metropolitano, concretado ya en el documento que se reseña.

De acuerdo con el EDOM las políticas de desarrollo urbano buscan la ordenación y la racionalización del uso del suelo y una adecuada estructura del sistema de movilidad y de comunicaciones valiéndose de la jerarquización del sistema vial, el tránsito y los medios de transporte, se dirigen también a encauzar y racionalizar la inversión pública en función de los niveles materiales, sociales, económicos y culturales, con miras a satisfacer las necesidades de los sectores de bajos ingresos.

En las estrategias para conseguir los objetivos de las políticas generales y sectoriales se atenderá a la conjunción de las jurisdicciones municipales y metropolitanas, las responsabilidades de los organismos ejecutores, el alcance que se pretende dar al control del suelo urbano haciendo uso de las potestades municipales y el calendario de inversiones acorde con los recursos disponibles en el presente y el futuro.

De acuerdo con las estrategias se definen las prioridades que se clasifican atendiendo al tipo o carácter de sus componentes: jurídico-institucionales; geográfico y físico-espaciales; y organización de servicios y actividades. Para cada uno de los sectores, objeto del análisis estructural e histórico, se han formulado programas y proyectos de inversión que han sido clasificados de acuerdo con sus prioridades.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, noviembre 1974).

NACIONES UNIDAS

"Policies and programmes affecting urban and rural population distribution", en The Determinants and Consequences of Population Trends. New York, 1973. pp. 217-224.

Es un resumen bastante completo con referencia a muchas fuentes bibliográficas, de las políticas y programas que afectan a la distribución urbana y rural de la población, llevados a cabo hasta ahora en el mundo. Se clasifican los instrumentos de la política de la siguiente manera:

a) Medidas que están destinadas a hacer retornar a los migrantes rurales.
b) El desarrollo rural.
c) La descentralización de la industria.
d) La construcción de nuevas ciudades.
e) El desarrollo de polos de crecimiento.
f) La remodelación de grandes ciudades.

CEPAL

Cambios recientes de las modalidades de asentamiento urbano y rural en América Latina: Algunas de sus repercusiones en la organización y el desarrollo social. Seminario interregional sobre la política de desarrollo y la planificación en relación con la urbanización. Pittsburg, Pennsylvania, Estados Unidos, 1966. Documento Nº 3.

Con el actual ritmo de crecimiento, gran parte de las ciudades de América Latina duplicarán su población dentro de 14 años. Las fuentes de este aumento son el crecimiento vegetativo y la inmigración. Abundan las declaraciones relativas a la necesidad de una planificación amplia para abordar el problema del desequilibrio urbano-rural. Si bien hay algunos países con planes concretos que ofrecen lecciones prácticas, son muy escasos los progresos de testimonio en la planificación encaminados a influir en la distribución de la población. El estudio de las ventajas respectivas de la centralización o descentralización de las inversiones que determinarán la localización de las futuras posibilidades de empleo continúa efectuándose a un elevado nivel de generalización.

Existe la necesidad urgente de tomar medidas apropiadas, ya que las grandes ciudades han llegado al límite de su capacidad de absorción. El único escape que tienen es la extensión urbana, que se lleva a cabo en forma incontrolada y que implica a su vez un cambio profundo en la estructura física y social de la ciudad. Se observa un movimiento centrífugo de población de bajos ingresos en forma de barrios improvisados ilegales, la ocupación organizada de tierras por grandes grupos familiares, poblados trabajadores con vivienda propia, en muchos casos clandestinos y poblados denacidos de programas públicos de viviendas baratas. En general las condiciones de vida son muchas. Esta redistribución física tiene implicaciones políticas bastante grandes, no siempre positivas para los actuales gobiernos. Varias de las grandes ciudades han experimentado violentas convulsiones de masas en protesta por el empeoramiento de las condiciones generales de vida.

Toda estrategia socialmente aceptable para aliviar las presiones migratorias que conducen a una expansión incontrolada de las grandes ciudades habrá de centrarse en la capacidad de los centros urbanos locales e intermedios para retener una mayor proporción de la corriente migratoria. Debe considerarse la aplicación de políticas encaminadas a lograr una revitalización selectiva de las pequeñas ciudades, por medio de la reforma y democratización de las estructuras administrativas municipales, la prestación de una serie de servicios públicos que les permitan funcionar con eficacia, como centros comunitarios de la zona rural que las rodea y el fomento de la industria. Respecto a las ciudades más grandes, como por ejemplo las capitales provinciales, deberían en primer lugar, definir sus funciones dentro de la red urbana nacional, y estudiar la factibilidad de que se presten para un rápido crecimiento y de asumir nuevas funciones dentro del marco nacional de planificación regional, junto con una enunciación de principios de planificación urbana y administración local democrática que relacionen más armónicamente su crecimiento con el bienestar humano.

NACIONES UNIDAS, División de Asuntos Sociales

Distribución de las poblaciones urbana y rural y patrones del establecimiento de poblados en el Asia: Su relación con los criterios públicos de desarrollo. Seminario Inter-regional sobre las Políticas de Desarrollo y la Planificación en Relación con la Urbanización. Pittsburg, Pennsylvania, Estados Unidos, 24 de octubre a 7 de noviembre de 1966. Documento N° 7.

La generalización (basada en la historia) de que la urbanización favorece el desarrollo, puede no ser totalmente aplicable a gran parte de la urbanización que ahora se está viendo en el Asia. El mayor impulso de la expansión urbana ha provenido no del progreso de la industria sino más bien de la presión ejercida por la población y el estancamiento rural. Aunque casi todos los países del Asia han utilizado el planeamiento económico y social como principal medio de lograr su desarrollo, hasta fecha muy reciente pocos se preocuparon lo suficiente de los aspectos locativos y espaciales de dicho planeamiento. El presente estudio, preparado por la División de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, sobre los argumentos a favor y en contra de los poblados de diferentes tamaños, pone de manifiesto con claridad que ningún patrón probablemente pudiera ser considerado como ideal y adaptable a todas las condiciones reinantes en una región tan heterogénea como es el Asia. Se llega a la conclusión de que la descentralización de la industria a menudo se suele considerar como una fórmula mágica, sin examinar cuidadosamente si es el mejor criterio vistas las circunstancias particulares. Surgen al respecto algunas preguntas esenciales: ¿Cuál modalidad demográfica producirá mínimos gastos generales y máximos beneficios sociales y económicos? ¿Es más barato desarrollar la infraestructura en los poblados pequeños o en los grandes? La elección entre centralización y descentralización y entre poblados pequeños y grandes dependerá de lo siguiente: 1) las condiciones prevalecientes; 2) los objetivos perseguidos. Aceptando los poderosos argumentos a favor tanto de los poblados grandes como de los pequeños y dispersos, ahora se ensalzan cada vez más las comunidades medias debido a que combinan los méritos de aquéllos.

NACIONES UNIDAS

"Informe del relator", Conferencia Regional Preparatoria para la América Latina sobre los Asentamientos Humanos. Caracas, Venezuela. 30 de junio a 4 de julio de 1975. (ST/CEPAL/Conf. 55/L.J.)

Los representantes de los gobiernos de los países de América reunidos en la Conferencia Regional Preparatoria de América Latina sobre los Asentamientos Humanos (Caracas, 30 de junio a 4 de julio de 1975) concluyeron con la siguiente declaración:

La magnitud y las características del problema de los asentamientos humanos y sus tendencias futuras representa un desafío a los países del mundo, especialmente a los países en proceso de desarrollo, que requieren atención prioritaria. Esta situación exige en algunos casos la adopción de cambios estructurales socio-económicos y administrativos que permitan la formulación de planes nacionales de desarrollo y de acciones operativas orientados a alcanzar la dignidad plena del hombre en su medio.

Los asentamientos humanos afectan el objetivo esencial de todo esfuerzo de desarrollo económico y social, o sea, al hombre, la calidad de su vida y de su medio ambiente.

Los problemas de los asentamientos humanos deben considerarse dentro de la perspectiva del desarrollo económico y social de los pueblos y no de manera aislada. Este proceso está seriamente afectado por las injustas relaciones de intercambio internacional, y condiciona, de manera especial, naturaleza de los asentamientos humanos, reforzando la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional y un control efectivo de las empresas transnacionales.

La tierra es el recurso esencial tanto de los asentamientos humanos urbanos como de los rurales. Esta realidad hace indispensable reconocer la necesidad de considerar la tierra como un recurso sujeto al control público. La propiedad pública de la tierra no constituye un fin en sí mismo, sino el instrumento fundamental para el logro de objetivos básicos de reforma social y económica, que hagan posible una adecuada realización de políticas nacionales de asentamientos humanos.

El dramatismo actual y futuro de los asentamientos humanos requiere de la adopción de una nueva ética de poblamiento y un cambio de las actitudes fundamentales frente al crecimiento de las ciudades. En esencia, es urgente tomar medidas que reduzcan la brecha de servicios y oportunidades existentes entre el campo y las ciudades y que aseguren la adecuada preservación de tierra para el uso agrícola.

La cooperación internacional en materia de asentamientos humanos debe ampliarse sustancialmente tanto en los aspectos financieros, como de asistencia técnica y de capacitación de recursos humanos. Igualmente prestar su cooperación utilizando criterios operativos flexibles adecuados a las condiciones específicas de cada país. La Conferencia Mundial de Vancouver en 1976 representará una oportunidad única para intercambiar experiencias, soluciones y modalidades políticas y sociales que le faciliten a los Gobiernos la toma de decisiones indispensable para enfrentar el desafío del hombre, su medio y su forma de vida en la tierra.

De las recomendaciones acordadas en la reunión se destacan las siguientes, que guardan una relación estrecha con el desarrollo urbano:

Dentro de los sistemas de ciudades actuales y por definir, promover el desarrollo y organización de unidades poblacionales intermedias con suficiente dinamismo para contrarrestar la atracción de las metrópolis. Asimismo, adecuar la distribución de la población dentro del territorio de cada país de acuerdo con las posibilidades del desarrollo regional; regular las corrientes migratorias del campo a la ciudad, tomando en cuenta la libertad de circulación; agrupar a la población geográficamente dispersa en asentamientos que les permitan incorporarse a los beneficios del desarrollo.

Insistir en la necesidad de darle a la propiedad de la tierra un claro sentido de función social y reformular los conceptos tradicionales relativos al régimen de la tierra, cuando corresponda, creando un nuevo derecho y nuevas políticas que faciliten la realización de auténticas reformas y transformaciones urbanas y rurales que les permita a los Gobiernos:

a) Cumplir un papel activo en la incorporación de tierras a las ciudades, determinando las áreas convenientes para su extensión y la conformación adecuada de las urbanizaciones; el ritmo ordenado de su crecimiento, la erradicación de la especulación y la asignación de la tierra a su destino más adecuado desde el punto de vista social.

b) Preservar las tierras agrícolas indispensables para las necesidades actuales y futuras para el sustento de la humanidad.

Adoptar medidas para la recuperación por el Estado, o por sus instituciones públicas, del aumento en el futuro del precio de la tierra causado por su escasez relativa y destinar los fondos que así se recuperen para fines de beneficio social.

Asegurar la capacidad y el derecho del Estado para adquirir tierras para uso público futuro a un precio que en ningún caso debe ser mayor al existente antes de que se anuncien los planes de desarrollo de esas tierras.

Elevar la capacidad de las autoridades metropolitanas para:

a) Planificar en forma integral el desarrollo económico, físico y social en sus jurisdicciones, dentro del marco, normas y directrices de la política nacional de planificación;

b) Suministrar los servicios públicos de naturaleza metropolitana, especialmente en los aspectos relativos al uso del suelo, abastecimiento de agua, preservación ambiental y servicios de transporte y comunicaciones;

c) Coordinar la ejecución de programas de interés metropolitano por los municipios comprendidos dentro de su área; y

d) Coordinar la acción de los organismos nacionales, federales o locales, que actuén dentro de su área.

Establecer como objetivo primordial de las políticas de asentamiento humanos, la atención a las áreas marginales urbanas y rurales, definiendo estrategias y adoptando medidas que garanticen el pleno empleo y la generación de ingresos para sus habitantes. A corto plazo, se considera necesario el suministro de viviendas bien localizadas con respecto a las demás actividades, con servicios adecuados para todos y en condiciones que correspondan a la dignidad humana.

Descentralizar el poder de decisión y ejecución con el fin de aumentar la participación de las comunidades y los individuos en el planeamiento y ejecución de programas de mejoramiento de su habitat, dentro de una concepción eminentemente humanista.

Adoptar formas innovantes de transporte que permitan reducir el uso del automotor individual con el fin de asegurar una mejor utilización de los recursos y factores escasos.

Recomendar la adopción de criterios y normas mínimas relativas a los asentamientos con el carácter de una declaración de derechos humanos. Estos criterios o normas mínimas concretas sólo tienen sentido en el marco de las condiciones culturales, sociales, económicas y ecológicas de cada pueblo. Por este motivo su fijación es responsabilidad de cada pueblo, con participación activa de las propias comunidades locales.

Recomendar la conveniencia de que junto a la formulación de normas mínimas se adopte la fijación de derechos máximos en el marco de las condiciones culturales, sociales y ecológicas de cada pueblo, para evitar que los recursos escasos sean acumulados por una minoría de la población, impidiendo que las necesidades de las mayorías puedan ser satisfechas.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU de agosto de 1975).

NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL, CEPAL/ILPES/Oficina de Cooperación Técnica, "Informe Final"(Parte Tercera) del Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional (Santiago, ST/ECLA/Conf. 34/L.1, 30 de octubre de 1969). Reproducido por la Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. III, N° 12, diciembre 1969, pp. 40-52.

El tema tercero de este Seminario, efectuado entre el 3 y el 14 de noviembre de 1969, corresponde a los "elementos para una estrategia del desarrollo regional que otorgue adecuado tratamiento a los aspectos sociales". Según la opinión general de los participantes, el desarrollo regional se identifica con la búsqueda de una estructura espacial del desarrollo nacional que asegure, entre otros objetivos, los siguientes: "a) un nivel adecuado y creciente de eficiencia basado en la incorporación orgánica de todos los recursos naturales y humanos y un manejo estratégico del espacio económico y social; b) una distribución territorial adecuada de los esfuerzos y beneficios del desarrollo; c) unas relaciones interregionales orgánicas y justas; y, d) condiciones reales de un desarrollo interior autosostenido y creciente". Esta concepción incluye aspectos relativos a la descentralización y democratización del poder y la capacidad de iniciativa y de acción a nivel regional y local. Los aspectos sociales abarcan las estructuras políticas, "los linderos de solidaridad", "el sentido de tradiciones e intereses comunes que pueden o no coincidir con las fronteras geográficas de la región" y los objetivos de la distribución de las inversiones y servicios sociales.

Dadas la considerable amplitud del tema y la carencia de intrumental conceptual y teórico para abordarlo, los trabajos se dedicaron a la identificación de los elementos constitutivos de una estrategia de desarrollo regional. Un primer elemento consiste en el reconocimiento de que es indispensable que una política de desarrollo active e institucionalice el cambio social, para lo cual se indican los siguientes objetivos: a) motivar, capacitar y organizar a la población para que pueda actuar como agente y beneficiaria del desarrollo; b) ampliar los frentes de empleo en una diversificación del proceso de producción y de adecuación de las tecnologías; c) acelerar la movilidad social para corregir las limitaciones, rigideces y marginalización que presenta la estratificación social; d) intensificar el proceso de redistribución del ingreso; e) transformar las estructuras de tenencia de la tierra y de uso de los recursos productivos; f) elevar los niveles de vida y de servicios sociales; y, g) generar una mística en torno a los objetivos del desarrollo nacional. Para la implementación de la política social de desarrollo regional se reconoció la necesidad de que la población participe en las decisiones que van a definir el modelo de la futura sociedad.

Otro tópico debatido en el seno del Seminario concierne a la expansión del espacio económico. Se estimó que no existe incompatibilidad entre aspirar al máximo crecimiento de un país y disminuir las brechas entre las regiones; por el contrario, la aceleración del desarrollo requiere de esa disminución. Para estos efectos, la planificación regional, en tanto parte integrante de una estrategia nacional de desarrollo, debe considerar la ampliación del espacio económico como un medio para el mejor aprovechamiento del mercado interno de América Latina (reducción de la marginalidad y de la desocupación, mejoramiento de la distribución del ingreso). Paralelamente, han

de realizarse transformaciones estructurales, como la reforma agraria. En rigor, se requiere del diseño y formulación de proyectos de desarrollo integrado para áreas con base agropecuaria (DIABA). Se consideró que en la actividad agropecuaria la tierra es el principal factor de producción y que como éste es un recurso insuficiente en muchas de las unidades de producción existentes, su redistribución es esencial para poder alcanzar metas mínimas de ingreso para gran parte de la población rural. Así, entonces, se recomienda la complementación de programas de infraestructura (riego, drenaje) y tecnificación con otros que promuevan la ampliación de la frontera agrícola. La transformación del medio rural, por otra parte, requiere de una economía dinámica y de una urbanización creciente que permitan la existencia de un mercado para la producción agropecuaria y proporcionen empleos para movilizar los excedentes de población rural.

El Seminario abordó también el tópico de la regionalización del territorio como instrumento de desarrollo regional. Luego de analizar críticamente las políticas aplicadas para enfrentar los desequilibrios regionales, destacándose su carácter fragmentario y poco eficaz, se estimó importante definir las características futuras de la sociedad en lo que se relaciona al ordenamiento espacial. Entre los aspectos que se consideran relevantes se encuentran: a) "aspectos demográficos, tales como: tamaño, estructura y distribución geográfica de la población, evolución del grado de urbanización, previsiones sobre el crecimiento de las metrópolis y evolución de la población rural y de su probable grado de modernización"; b) aspectos económicos: estructura sectorial de la producción, grado de tecnología y de transformación de las materias primas, evolución de los medios de transporte y comunicaciones; c) aspectos sociales: requerimientos de los servicios de educación, salud y vivienda, grado de participación laboral, requerimientos de áreas de esparcimiento. En función de la imagen futura así definida, se establecerá la regionalización del territorio como instrumento del desarrollo regional. Las tareas involucradas son las siguientes: a) regionalización geográfica del territorio nacional en un número reducido de unidades diferenciadas entre sí; b) formulación de la política de desarrollo regional a nivel nacional para orientar los programas y proyectos que deben impulsarse en cada región, obviándose las duplicaciones inútiles y las competencias localistas; c) regionalización del presupuesto fiscal para lograr una asignación más racional de las inversiones; d) formulación de una política de localización industrial que defina especializaciones regionales de acuerdo a potencialidades y ventajas; e) descentralización administrativa y coordinación institucional; f) participación regional, mediante la identificación de metas de desarrollo regionales que hagan propicia la incorporación de los diversos sectores de la población y especialmente de las élites y líderes técnicos que, de otra manera, emigrarían hacia la capital.

Finalmente, se debatieron los aspectos administrativos del desarrollo regional, los sistemas de información requeridos por el proceso de planificación y se señalaron prioridades en la investigación y la capacitación para el desarrollo regional.

NACIONAL FINANCIERA S.A. y la OEA : Informe final del Simposio sobre Costos de Urbanización en las nuevas Ciudades Industriales. México, D.F., junio de 1973.

La preocupación del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos por adelantar una política de desarrollo regional equilibrado, llevó a la conveniencia de conocer y comparar las experiencias de los organismos comprometidos en el proceso de desarrollo urbano, en relación con los diferentes elementos que conforman el desarrollo integral de una ciudad. A propósito de esta temática se efectuó en la Ciudad de México, el 13 y 14 de junio de este año, el Simposicio sobre Costos de Urbanización en las Ciudades Nuevas Industriales, auspiciado por el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales de la Nacional Financiera S.A. y el Programa de Desarrollo Urbano del Departamento de Desarrollo Social e Institucional de la Organización de los Estados Americanos. Su objetivo fue el de buscar pautas para orientar las inversiones nacionales industriales y urbanas, dentro de una estrategia nacional de desarrollo.

Un criterio para alcanzar ese objetivo es el de los costos de urbanización, que deben obtenerse por medio de la investigación directa, toda vez que en la actualidad se carece de ellos. Siguiendo ese criterio, el Simposio sugirió la conveniencia de realizar una investigación sobre dichos costos en ciudades seleccionadas donde se evidencien problemas derivados de costos de inversiones urbanas, o pueden servir como ejemplo de la naturaleza de los problemas de costos que es necesario prever en el proceso de urbanización.

Teniendo como marco de referencia el proceso de urbanización de América Latina, y más específicamente el de países como México, Venezuela y Chile, en donde son evidentes la excesiva concentración de la población en una o en pocas ciudades y el surgimiento de grandes grupos marginados para los cuales no hay oportunidades suficientes de empleo, varios de los conferenciantes abordaron la temática de los costos de urbanización, determinando el tamaño óptimo de una ciudad mediante la comparación de la curva del producto total urbano con la de los costos de producción, en función del tamaño demográfico. Pero ante las restricciones que atribuyeron a este concepto, surgieron dos preguntas para sustituirlo: ¿qué patrones de distribución de la población y de las actividades económicas conducirán a un mejor y más rápido crecimiento regional y nacional? y ¿qué instrumentos vigentes o nuevos hay que poner en juego para lograrlo en un tiempo determinado?

Para contestar estas preguntas se hace preciso investigar los costos de urbanización en las áreas rurales (donde pueden ser inferiores a los de las ciudades porque se consideran aceptables con especificaciones de grado y calidad menores), en las zonas de emigración y en las de inmigración, para poder establecer las diferencias de costos económicos y sociales, a corto y largo plazo, que resulten de la puesta en práctica de una política de descentralización. O sea que aquí se está indagando sobre el costo marginal de dotar de servicios municipales a una ciudad comparada con otra (mayor o menor) frente a los beneficios que brinda el proceso de desarrollo urbano en cada una de ellas. Los instrumentos de que hoy se dispone para que el sector público afecte el proceso de urbanización son bastante poderosos, como por ejemplo el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los

Trabajadores (INFONAVIT) de México, basado en un fondo para la construcción de la vivienda constituido por el aporte del 5 por ciento sobre la nómina, o sea unos $ 3 500 millones de pesos en el año 1973. (US$ 1,00 igual $ 12,50 mexicanos).

Excluida la vivienda, los componentes que más pesan en los costos de urbanización son los equipamientos fijos (médico-asistenciales, educacionales, recreacionales), las infraestructuras de redes (acueductos, alcantarillados, energía eléctrica, etc.) y la tierra urbana. Pero además de los costos de inversión social es necesario considerar los de mantenimiento y los sociales que gravitan sobre ellos. El Simposio, de otra parte, propuso tomar los costos por persona y por hectárea para aplicarlos posteriormente como base de comparación a diferentes patrones de crecimiento de ciudades representativas, a fin de tener una idea sobre el costo comparativo de asentamiento bajo diferentes supuestos. Lo cual quiere decir que hay que introducir factores relativos al medio físico, social, económico, legal y político para especificar, en cada caso, las razones reales de la dotación, en cada una de las ciudades tipo, de servicios primarios (vivienda, provisión de agua, energía eléctrica, alcantarillado y aprovisionamiento), sociales (educación, salud, seguridad, trabajo y recreación) y de transporte y comunicación (caminos, calles, transporte público, correos e información colectiva).

Es de especial importancia anotar que se ha insinuado la conveniencia de contar con este tipo de referencia para permitir así la selección de las ciudades que más provechosamente pueden absorber las corrientes migratorias del área. Igualmente, puede señalarse que si bien muchas dificultades inherentes al análisis empírico de costos y provisión de servicios públicos pueden obviarse mediante la utilización de coeficientes derivados de los estudios de la instalación física, dicho método sufre de las desventajas de que los estándares utilizados pueden ser de poca relevancia para el área en estudio y, lo que es más importante aún, que eliminen las mismas diferencias que se buscan en el estudio, puesto que es posible que incorporen ya las economías de escala, o sea, aquella característica económica que permite servir a más del doble de la población inicial cuando los costos se ven aumentados al doble.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, septiembre 1973).

NECCOHEA, Andrés

"Tendencias del movimiento demográfico chileno y exploración de algunas hipótesis sobre su futuro".
En: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales, EURE, vol. 3, N° 8, diciembre 1973. pp. 43-60.
Universidad Católica, CIDU.
1960-1970
Análisis de datos secundarios (censos, etc.) y elaboración teórica.

Objetivos:

a) Análisis de los movimientos demográficos para diferentes zonas del país, a partir de los resultados preliminares del censo de población.

b) Explorar hipótesis sobre su futuro.

c) Estudio de los principales patrones migratorios.

Conclusiones:

a) Se espera un fortalecimiento de la concentración de población en todos los niveles, aumentando tanto el número como el tamaño de las ciudades intermedias.

b) La población dispersa probablemente decrecerá, incluso en términos absolutos en los próximos 20 años, ya que no muestra ninguna capacidad de retención.

c) Es fundamental para la configuración de un país invertir el proceso de drenaje de Santiago, respecto al total nacional, transformándolo en un proceso de dispersión del desarrollo.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile. p. 309).

NEGRON, Marco

"A Propósito de la Investigación de los Problemas Físicos y Espaciales del Desarrollo a Diferentes Niveles de Análisis", en S, Del Subdesarrollo al Socialismo, N° 1, noviembre-diciembre 1971. pp. 23-28.

Se intenta elaborar una guía para la discusión del enfoque de los aspectos físicos y espaciales del desarrollo a diferentes escalas de análisis: multinacional, nacional, regional y urbana. El espacio es una variable que suele omitirse en el análisis económico y en los estudios de ciencias sociales, lo cual pudiera tal vez resultar satisfactorio en sociedades cuya organización fuese, en términos espaciales, homogénea (la Venezuela pre-petrolera). Cuando esas sociedades comienzan a diferenciarse y articularse espacialmente, asumiendo la estructura territorial un carácter complejo, se hace necesario explicitar la variable en cuestión. Así, pudiera indagarse por qué la etapa de crecimiento basada en el petróleo ha reflejado su impacto con más fuerza en las ciudades del centro (Valencia, Maracay y, especialmente Caracas), en lugar de hacerlo sobre las regiones directamente productoras. En otros términos, se trata de estudiar la lógica de la organización espacial de las actividades de un sistema socio-económico determinado.

El CENDES ha elaborado un esquema de análisis ("Desarrollo Urbano y Desarrollo Nacional", en Cuadernos de la Sociedad Interamericana de Planificación, N° 82-84) que describe las relaciones entre una formación social, afectada por factores diversos, y un determinado territorio. Esa formación social, correspondiente a un país dado en un momento de su historia, aparece constituida por tres estructuras interdependientes (económica, cultural-ideológica, político-jurídica), que definen clases sociales superpuestas sobre aquellas, y condicionada por factores "externos" (vinculaciones con el resto del mundo) y, físico-ambientales (clima, recursos naturales) y por el legado histórico". En el caso de los países subdesarrollados, los factores externos juegan un rol sobredeterminado. La interacción de estas

fuerzas, internas y externas, respecto de la formación social concreta, daría lugar a una determinada modalidad de ocupación del territorio (sistema regional) y a una cierta forma de distribución de las actividades sobre el espacio territorial (sistema urbano), definiéndose funciones, jerarquías e interrelaciones. Pero, además de ser una manifestación de las relaciones y contradicciones existentes dentro de la formación social en un momento dado la organización territorial tiene leyes específicas que actúan sobre aquella, condicionándola o alterándola. Dada esta doble connotación, el sistema regional como el urbano demandan estudios específicos.

Dos tópicos son inherentes al análisis espacial: a) el por qué y el cómo de la espacialización de una formación social; y, b) las implicaciones futuras de la organización espacial que esa formación social se ha dado en un momento determinado. Por ejemplo, Colombia y Venezuela constituyen formaciones nacionales con grandes semejanzas históricas y socio-económicas; pero sus organizaciones espaciales son muy diversas: Venezuela es un país monocéntrico (bajo el dominio de Caracas), mientras Colombia tiene distintos centros regionales que impiden la hegemonía de Bogotá. Es probable que el aislamiento de las regiones colombianas haya permitido el surgimiento de burguesías y economías regionales obstaculizando la formación de un perfil monocéntrico. Caracas, núcleo predominante desde los inicios de la Colonia, se habría beneficiado de una excelente localización cercana al mar, pero protegida de las incursiones de piratas e indígenas, a la vez que de un área con tierras fértiles y abundante agua, condiciones que no reunía ningún otro centro de la época y que le permitieron, progresiva y acumulativamente, convertirse en el locus socio-cultural y económico del país.

El esquema descrito pudiera aplicarse a diversos niveles de análisis, pero ha de advertirse que los factores externos adquieren una importancia creciente a medida que se desciende en la escala. Una economía nacional, por dependiente que sea, dispone de algunos instrumentos para moderar el efecto de los factores externos (barreras aduaneras), en cambio las economías regionales o locales son más "abiertas" y pasan a sufrir una doble dependencia de la metrópolis internacional y de las regiones más "dinámicas" del mismo país. Si bien ya se dispone de un diagnóstico global, en el caso de Venezuela surge la necesidad de extender la aplicación del esquema al análisis del sistema regional que presenta las peculiaridades de esta dualidad de dependencias.

Por otra parte, deben tenerse presentes los problemas de relevancia, a nivel sectorial, que se detectan al confeccionar el diagnóstico global. En primer lugar, la industrialización substitutiva parece contribuir al incremento de los niveles de vida de sectores cada vez más reducidos, marginalizando, progresivamente a grupos más numerosos de la población total (exceso de tecnologías ahorradoras de mano de obra); desde el punto de vista espacial, en localización, orientada hacia el mercado de consumo, favorece el monocentrismo; desde el punto de vista de los recursos nacionales su impacto no parece ser positivo (importación de insumos y técnicas). Segundo, se hace necesario indagar si es factible el desarrollo del sector industrial apoyándose exclusivamente, casi únicamente, en una actividad de enclave, como lo es la extracción petrolera; la experiencia histórica de los países actualmente desarrollados muestra que la industrialización se expandió en

consonancia con la dinamización del sector agrícola, pues ésta permitió la generación de ahorro interno, la producción de insumos, la absorción de fuerza de trabajo y la moderación de los desequilibrios regionales. Tercero, es imprescindible la evaluación de los efectos que pudiera producir, a nivel de las regiones de la periferia, la descentralización del gasto público. Estos tres puntos serían los que exigirían mayor urgencia en el análisis, a nivel nacional, de los límites y posibilidades de desarrollo de las regiones marginadas.

Respecto de los problemas de relevancia regional y local cabe considerar el distanciamiento creciente de la región central (Caracas-Valencia), con relación a las otras regiones del país, así como entre las ciudades de la primera y los centros de las demás. Además, las migraciones tienden a despojar a las regiones periféricas de sus mejores recursos humanos en beneficio del Centro, lo que equivale a un fenómeno de descapitalización regional (menores ingresos promueven la migración y vice-versa) y de pérdida de los esfuerzos empleados localmente en el mejoramiento de la mano de obra (ésta, al capacitarse y no encontrar empleo a nivel local, migra hacia el Centro). Por otra parte, las inversiones productivas efectuadas fuera de la región central suelen generar excedentes que son remitidos hacia ella sin que se registre una efectiva re-inversión en la periferia (el caso de Ciudad Guayana y, posiblemente, de El Tablazo); las industrias de esta periferia operan como verdaderos enclaves, pero absorbentes de mano de obra, que refuerzan el monocentrismo. Para poder evaluar la significación de estos problemas, comprender sus alcances y sus mecanismos generadores, no basta con analizar el comportamiento de los grandes indicadores nacionales, sino que se hace necesario estudiar su composición y tendencias desde el ámbito regional. La eventualidad de un modelo de desarrollo concentrado, tal como se ha presentado hasta ahora el crecimiento económico de Venezuela, plantea problemas extremadamente serios: marginalización creciente de la gran masa de la población, desaprovechamiento de los recursos naturales del país ("hasta donde no despierten los apetitos de una empresa extranjera cualquiera"). Por ello es que surge la urgencia de buscar una fórmula alternativa que permita generar beneficios para toda la población, superar los actuales desequilibrios regionales y aprovechar al máximo los recursos nacionales.

NEIRA Alva, Eduardo

"La regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. III, N° 12, diciembre, 1969, pp. 4-16.

Se entiende por regionalización de políticas de desarrollo a la introducción del factor espacio dentro de las consideraciones socio-económicas sobre las que se basan dichas políticas. Para el análisis se distinguen cinco tipos de ambiente socio-económico dentro del espacio latinoamericano (que se comportarían como medios ecológicos diferenciados) y se asume la aceptación de una política de desarrollo con integración y autonomía. Se insiste en que los métodos de diagnóstico de una situación regional no son independientes del tipo de acción política que es necesario y posible y en que la planificación se convierte en un mero ejercicio académico cuando no constituye un instrumento de política.

Al describir la estructura espacial de América Latina se destaca la tendencia al poblamiento concentrado de la periferia, una consecuencia de la distribución espacial de la actividad económica que opera como estímulo para una mayor concentración económica, política y cultural. Esto es un resultado histónico de las economías exportadoras iniciadas durante el período colonial y que perduran hasta el presente. Se trata de un modelo que comenzó siendo "liberal", en que los canales de comunicación relacionaban los centros productores con las metrópolis a través de los puertos y en que los beneficios del comercio exterior se aplicaron en zonas urbanas para servir a la capacidad de consumo suntuario de una delgada capa de hacendados, mineros y comerciantes, quienes acumularon grandes riquezas. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, con la expansión de los mercados extranjeros y la consolidación de los estados nacionales, el modelo comenzó a volverse "radial" en la medida que la capital se impuso económica y políticamente sobre las demás unidades subnacionales (la dependencia exterior aparece mediatizada por la capital. Este modelo "radial" se reafirmó a partir de la década del 40, en este siglo, bajo el marco de la sustitución de importaciones orientado a la concentración de las manufacturas en la capital y a la vertebración de las comunicaciones internas. Sin embargo, esta estructura espacial no es homogénea, sino que está compuesta por espacios diferenciados económica y socialmente.

A modo de hipótesis se presenta una taxonomía preliminar de ámbitos ecológicos. En primer lugar, se distinguen los aglomerados mayores, o zonas de desarrollo, que se definen por el volumen e intensidad de los flujos económicos que unen el centro con su zona de influencia y por la dependencia de las actividades productivas de los centros secundarios del mercado y de la organización empresarial de los núcleos principales: Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México y Caracas. Las cuatro aglomeraciones concentran el 17 por ciento de la población de América Latina, los más altos niveles de ingreso, la mayor densidad de instalaciones industriales y de infraestructura, los mejores servicios públicos y técnicos y la mayor parte del poder político y económico de tres de los países más grandes de la región. Bajo estas condiciones, las cuatro "care regions" ofrecen ventajas para la producción especializada y para inducir innovaciones tecnológicas propias en los procesos de producción; "la dimensión del espacio económico es sin duda el principal factor para explicar el desarrollo extraordinario de estas aglomeraciones".

En segundo lugar, se distinguen las metrópolis nacionales que cumplen funciones de capital política dominando al resto del sistema urbano (excepto en Brasil, Colombia y Ecuador, todos los demás países presentan un alto orden de "primacía"); se asemejan ecológicamente a las aglomeraciones, pero su mononuclearidad da lugar a estructuras sociales, productivas e institucionales menos complejas, siendo más dependientes de los factores exógenos. Pueden distinguirse dos tipos de metrópolis: a) las que cuentan con más de un millón de habitantes y que sirven de centros o conjuntos de espacios subnacionales (Santiago, Lima, Bogotá, La Habana, Montevideo), centralizando la mayor parte de las actividades de sus respectivos países y cuya eventual conversión en aglomeraciones dependería de la viabilidad de los procesos de integración (como el del Grupo Andino); y b) las ciudades capitales de los países de menor tamaño (Santo Domingo, Guatemala, La Paz, Quito, Panamá,

Asunción, San Salvador, Managua, San José, Tegucigalpa), cuyo desarrollo es función de la economía nacional y del tamaño del espacio económico del país, por lo cual su crecimiento dependería de la posibilidad de la integración económica que permita ampliar y especializar los intercambios económicos entre grupos de países (Mercado Común Centroamericano). Las metrópolis con 6 por ciento de la población regional, concentran más aún que las aglomeraciones, el poder político y económico, los medios culturales, los mejores servicios públicos y la mejor parte de la infraestructura urbana.

Un tercer grupo está integrado por las áreas urbanas tradicionales que componen el resto del sistema urbano capitalizado por las metrópolis. Mientras menos desarrollada la economía, más simple es el sistema y menor el número de funciones que cumple cada categoría de centros. Suelen estas áreas ligarse a la agricultura, al comercio y a los servicios sociales y administrativos. Constituyen focos de emigración, aunque suministran una base de iniciación del proceso de urbanización que culmina en los centros de categorías superiores. En conjunto absorben el 17 por ciento de la población de América Latina.

La cuarta categoría de áreas ecológicas corresponde a los centros emergentes. Estos constituyen núcleos que se apartan de la fisonomía tradicional del sistema urbano porque, al asumir nuevas funciones, experimentan una vertiginosa transformación que se expresa en la estructura de edades de su población, en sus formas de ocupación y en la distribución del ingreso. Tales cambios producen una "atmósfera de prosperidad y renovación que contrasta con el medio urbano tradicional y ciertamente con las áreas rurales". Dentro de los centros emergentes "puede notarse la existencia de élites locales dotadas de capacidad de promoción y organización", así como la aparición de poblaciones marginadas que suelen constituir el sector mayoritario de la población (Chimbote, San Pedro Sula, Barranquilla, Santa Cruz). No existe un modelo único de generación de centros dinámicos, algunos corresponden a núcleos que son "prolongaciones de las estructuras tradicionales que han demostrado poseer capacidad de modernización" (Guadalajara, Medellín, Monterrey, Recife, Salvador, Concepción, Guayaquil). Todos se caracterizan por una tasa de crecimiento más rápida que la de la población nacional (y, a veces más veloz que la de las aglomeraciones) y por la presencia de actividades no tradicionales. Algunos centros dinámicos comienzan a desarrollarse en la década del 30 en áreas favorecidas por una alta productividad agrícola (Medellín, Campinas, Mendoza, Guadalajara), por una estructura favorable de recursos o por una situación geográfica privilegiada (Córdoba, Rosario, San Salvador, Porto Alegre), por la explotación de recursos previamente no utilizados (Maracaibo, San Nicolás, Monterrey, Chimbote), por la deliberada concentración de inversiones en áreas de gran potencial o con importantes problemas sociales (Recife, Concepción), por la creación de ciudades nuevas (Brasilia, Ciudad Guayana), por la apertura de nuevas fronteras económicas (Santa Cruz de la Sierra, San Pedro Sula, Acarigua-Araure) o por la promoción de combinados urbanos de tamaño medio o pequeño (Barranquilla-Cartagena, Golfo de Honduras, Norte Peruano). Los centros y zonas emergentes representan un 10 por ciento de la población de América Latina.

Por último, el 50 por ciento de la población regional en áreas rurales. Ellas son de muy diverso tipo: centros mineros, agricultura y ganadería tradicionales (hacienda), plantaciones y empresas agrícolas de corte industrial;

y, zonas de colonización y reforma agraria. Las áreas rurales suelen constituir espacios económicos dependientes de los mercados urbanos ocupando posiciones marginales en las economías nacionales o enclaves económicos directamente dependientes de las metrópolis externas (plantaciones, áreas mineras y petroleras).

Reconociendo que "el desarrollo moderno se produce a partir de polos de desarrollo, es decir de actividades económicas capaces de generar volúmenes de demanda sobre otras actividades inducidas o periféricas, y desde centros urbanos con capacidad para generar las economías de escala y el "medio industrial" necesarios para que las actividades económicas que constituyen los polos puedan localizarse en ellas" y que la experiencia histórica indica "que los polos y centros de desarrollo tienden a ser cada vez de mayor dimensión", los espacios ecológicos más propicios para el crecimiento económico corresponderían a las grandes aglomeraciones y a las metrópolis. Pero sucede que estos centros nacionales de decisión suelen estar subordinados a los intereses de las inversiones extranjeras, actuando más como puntos de periferia de espacios externos que como centros de generación de impulsos de un desarrollo "hacia adentro". La superación de este rol ambivalente que descansa en la dependencia externa tendría que apoyarse en la capacidad de integración de los procesos productivos de varias "ciudades provisionales" en escalas también crecientes. Por otro lado, la dimensión económica de las empresas latinoamericanas es muy pequeña como para competir en un mundo caracterizado por la especialización y la concentración. Frente a esta situación, surge la alternativa de promover alguna forma de integración que contribuya al crecimiento hacia adentro, de lo contrario, las perspectivas de desarrollo con autonomía se hacen muy dudosas. Parece, en rigor, que sólo "a partir de cierto grado de desarrollo, la estructura y dimensión de la empresa se convierten en fuerzas endógenas capaces de generar su propia reproducción y crecimiento". Sólo cuando las empresas adquieren cierta "madurez" es factible que tengan éxito medidas como los "industrial estates" británicos o el programa del Mezzogiorno italiano. Sin embargo, la presencia de "efectos polarizantes sobre el centro" y de "efectos depresores en la periferia parecen ser prácticamente inevitables" durante la fase dinámica que conduce a la madurez empresarial. La concentración inicialmente requerida pudiera diluirse, en parte, a través de un sistema de centros dotados de los elementos necesarios para el cumplimiento de funciones especializadas y complementarias y mediante estímulos a la redistribución del poder de compra a la periferia. El SUDENE puede constituir un ejemplo de transferencia de recursos y capacidades a los centros emergentes de mayor potencialidad.

El análisis del espacio latinoamericano y las especulaciones de política que se han hecho como medio de auscultar lo que el futuro pueda deparar pueden servir para proponer una política de uso del espacio o para evaluar la utilidad de los principios corrientes del desarrollo regional. Primero, es necesario reconocer la inexistencia de una teoría del desarrollo regional, que explique globalmente el fenómeno del crecimiento económico con referencia a unidades subnacionales. Además, conviene diferenciar dos tendencias entre los planificadores regionales: una de tipo "normativo", basada en la lógica determinista de un "plan" totalmente definido que fija lo que "hay que hacer" (plan director), y otro de orden "instrumentalista", basado en lo que es "posible hacer" dadas las condiciones del medio en un momento

dado (estrategia flexible). En segundo lugar, es preciso distinguir entre métodos de análisis, concebidos para diagnosticar una situación regional, y métodos de acción política destinados a definir posibles cursos de acción dentro de un cierto plazo. Tal problema aparece definido en la tesis "perrouxiana" que reconoce espacios "homogéneos" y "polarizados", que son contextos analíticos de las fuerzas económicas y de sus efectos intra-regionales, como también los "espacios-plan", que definen el contexto político en el que se inscriben acciones destinadas a promover un cambio de la situación. Algo semejante ocurre con los criterios de regionalización: la división del espacio según conceptos económicos y geográficos estáticos corresponde a una categorización analítica, mientras que la definición de centros de desarrollo que maximicen las posibilidades dadas por una estructura particular de recursos y mercados apunta a una perspectiva de acción política. Por último, es necesario que el concepto de polo de crecimiento sea entendido, según la formulación de la escuela de Perroux, como un "conjunto de unidades motrices que ejercen efectos estimulantes con respecto a un conjunto económico y territorialmente definido"; un polo es "un centro de integración del espacio (económico)". Como el concepto se refiere a la estructura económica de la producción y a sus efectos sobre el espacio económico y geográfico, su utilización supone que el análisis se concentre en las modalidades de organización de la producción a fin de "vitalizar el espacio económico" e integrarlo por medio de relaciones de producción. Por otra parte, un polo de crecimiento sólo requiere de una localización en el espacio y ésta no tiene por qué ser exclusivamente una sociedad; sin embargo se ha generalizado la noción polo de desarrollo (sin que se explicite la diferencia entre crecimiento y desarrollo) para designar a centros urbanos que crecen con cierta rapidez.

Una vez efectuadas las tres aclaraciones precedentes, el autor relaciona los antecedentes de la estructura socio-económica del espacio latinoamericano y las especulaciones sobre circunstancias políticas que tendrían efectos sobre tal estructura con la aplicación, a nivel regional, de determinados métodos de planificación del desarrollo. Como punto de partida se advierte que la búsqueda de formas de cooperación entre las mayores aglomeraciones de América Latina dependerá de consideraciones políticas a nivel nacional e internacional: Puede anticiparse, sin embargo, un conjunto de proposiciones: a) la necesidad de favorecer la formación y crecimiento de nuevas concentraciones urbanas; b) la necesidad de estimular el desarrollo de centros y zonas emergentes; c) la conveniencia de regular las políticas que favorezcan la concentración urbana mediante una estrategia política que se oriente al desarrollo "hacia adentro" y no sólo a aumentar el poder de transferencia de factores externos. De este modo se contribuiría a contrarrestar a las presiones exógenas, crear mecanismos propios de expansión económica interna y a aumentar la capacidad de competencia en mercados exteriores.

El aumento de la concentración urbana, posibilitando la transferencia de recursos y la creación de nuevos centros de desarrollo, y la conquista de nuevas fronteras económicas, constituyen aspectos complementarios de una política de desarrollo con integración y autonomía. Asumiendo que esta política fuese aceptada, surge el problema de las actitudes que corresponderían al planificador regional y al político a nivel estatal o provincial,

suponiendo, además, que existiera consenso en cuanto a las ventajas de concentrar la acción en un centro y favorecer la propagación de efectos inductores en una periferia económica. En primer lugar, habría que analizar la capacidad política efectiva del gobierno regional para detectar objetivos que puedan realizarse dentro del marco de negociaciones con el exterior de la región (elaboración de estudios técnicos de factibilidad). Un segundo paso consiste en seleccionar las actividades motrices para lograr mayores oportunidades de empleo y, fundamentalmente, para estimular funciones derivadas (deberán considerarse las ventajas relativas de la región, la estructura de producción que puede lograrse dentro de las condiciones de producción y tecnología disponibles, las escalas de producción que puede lograrse dentro de las condiciones de competencia extra-regional y los efectos complementarios sobre niveles salariales, de ocupación de demanda de servicios y de suministros a la población). A continuación habrá que identificar proyectos capaces de ofrecer oportunidades de inversión dentro de la región; la ejecución de tales proyectos requerirá de un sistema de apoyo (infraestructura, servicios, administración, información).

Dos aspectos ameritan especial consideración. Primero, la selección de las inversiones debe tener en cuenta que la producción no se basa exclusivamente en el procesamiento de insumos externos para reexportar los productos, pues los beneficios derivados tendrán escaso impacto regional. Segundo, a menos que existan concentraciones urbanas capacitadas para transferir recursos y empresas, los centros emergentes pueden convertirse en nuevos elementos de "anclaje" de intereses externos a la economía nacional y por lo tanto sólo servirán para ampliar la dimensión del espacio dominante.

NIMPUNO, Krisno

Community development and popular participation in the United Republic of Tanzania. United Nations, HABITAT, Canada. Preparatory paper. 22, April, 1975.

La clave del programa de desarrollo de Tanzania es la transformación de las áreas rurales en un sistema de aldeas socialistas. Tomando en cuenta la gran dispersión de la población rural, se ha diseñado una política de concentración rural acompañada de programas de desarrollo de la comunidad rural, con énfasis en la participación popular.

ODEPLAN

"Distribución de la población urbana en Chile" (Algunas consideraciones para una política)

Santiago, Departamento de Planificación Regional, 1968, 14 pp.
ODEPLAN
1900 en adelante
Análisis de datos secundarios (Censos, etc.).

Objetivos:

Demostrar la compatibilidad y factibilidad de distintas distribuciones de población urbana en relación a políticas de desarrollo regional, y las decisiones que ello involucra al escoger una de las alternativas.

Conclusiones:

a) Los incrementos entre 1940 y 1960 mantienen la estructura de distribución de la población urbana y las tendencias de cambio son pocas en los próximos 20 años (1960-1980). Esto se traduce en la duplicación de la población del Gran Santiago y en el fortalecimiento del desarrollo urbano, económico y social de la zona central del país.

b) Las tendencias de cambio en la actual distribución de población urbana, lograrían hacia 1900 una estructuración del sistema bastante acertada para el país.

c) La distribución "normal"de la población, desde el punto de vista de las interrelaciones urbanas, lleva a proponer metas de población para cada centro urbano del sistema principal, las que serían compatibles con las localizaciones más ventajosas para los objetivos económicos y sociales del Plan Nacional y las potencialidades de su desarrollo.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile, p. 325).

"PLANNING FOR NEW TOWNS"

(Report of the United Nations Symposium on the Planning and Development of New Towns, Moscow, 24 August - 7 September 1964: Sales N°66. IV.3), en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning of Metropolitan Areas and New Towns (ST/SOA/65-Sales N°67 IV.5), pp. 39-45.

Las ciudades nuevas pueden considerarse como un instrumento para la formulación de una política de desarrollo urbano y regional. Al hacerlo debe tenerse presente que la planificación física ha de estar estechamente vinculada con los conceptos y procesos de la planificación económica; esta integración interdisciplinaria es imperiosa para poder asegurar la provisión de un ambiente que satisfaga las necesidades y el bienestar humanos.

Las políticas de desarrollo urbano y regional pueden diseñarse a nivel nacional como estrategias de distribución de la población. Entre sus objetivos centrales estaría el descongestionamiento de las grandes áreas metropolitanas o la reducción de sus tasas de crecimiento en relación con las de otras ciudades. Las ciudades nuevas pueden ayudar a implementar este objetivo mediante el establecimiento de asentamientos urbanos integralmente planeados y autocontenidos dentro de las regiones circundantes de las áreas metropolitanas o en lugares más remotos. En este segundo caso, ellas sirven otro objetivo, pues estimulan el surgimiento de otros focos urbanos y puntos de crecimiento en la economía nacional, a la vez que alejan a la población de las congestionadas áreas metropolitanas. Aunque no existe certeza absoluta en el sentido de que las ciudades nuevas prevengan el crecimiento de las metrópolis, hay evidencias para indicar que ellas contribuyen a eliminar la congestión en las áreas metropolitanas y a reducir las tasas de crecimiento de éstas. Por otra parte, las ciudades nuevas proporcionan un medio para promover el desarrollo económico porque no sólo albergan actividades nuevas, sino que refuerzan los incentivos para tal expansión, especialmente en las regiones y países menos desarrollados. En efecto, la construcción de ciudades nuevas es, a menudo, la única forma de desarrollar recursos naturales espacialmente "fijos", como el hierro y el carbón.

Dada su condición de asentamientos nuevos, sin embargo, las ciudades integralmente planeadas pueden presentar algunos problemas que deben afrontarse con antelación. Uno de ellos consiste en la necesidad de diversificar su base económica, recomendación aplicable tanto a las ciudades nuevas orientadas al desarrollo de recursos (países subdesarrollados) como a las dirigidas a descongestionar áreas metropolitanas. Esto implica prestar atención no sólo a los servicios de apoyo, infraestructura y estímulos tributarios, sino a la accesibilidad a los insumos, mercados y fuerza de trabajo. Otro aspecto que amerita especial consideración concierne a la provisión de oportunidades laborales, áreas de recepción y mecanismos de ajuste para las numerosas familias de escasos ingresos que migrarán hacia las ciudades nuevas. En los países subdesarrollados estas migraciones pueden ser masivas y conducir a la formación de conflictos y roces sociales. Por otra parte, en el caso de las ciudades nuevas orientadas al desarrollo de recursos se hace imperioso diseñar programas totales que incorporen la vivienda y otros servicios esenciales, además de las inversiones directamente productivas.

La meta última de la planificación urbana consiste en la creación de las condiciones de vida más favorables para toda la población; las ciudades nuevas, en consonancia con este principio, han de proporcionar el mejor ambiente para la población en el trabajo, el hogar y el espaciamiento, debiendo constituir símbolos del progreso social y técnico. Sin embargo, la planificación urbana ha tendido a disociarse de la planificación nacional, reduciéndose a especulaciones arquitectónicas y a diseños superficiales e impracticables. Para obviar estos problemas es esencial que las ciudades nuevas sean integradas en un plan regional incluyente, que permita el crecimiento y cambio futuros.

Algunos elementos que deben tenerse presentes al planear ciudades nuevas son:

a) ciudadosa selección y aprovechamiento del sitio de emplazamiento, para asegurar un micro-clima favorable, buen drenaje, subsuelo apropiado, moderadas variaciones topográficas y una relación orgánica entre el asentamiento humano y su entorno natural;

b) delimitación de sitios industriales, de modo que la localización y organización del equipamiento industrial no afecte la evolución del ámbito urbano (distritos especializados, infraestructura de transportes y de servicios, edificios apropiados, controles ambientales);

c) diseño de áreas residenciales que contemplen las mayores posibilidades de desarrollo e interacción comunitarias, lo que implica definir barrios de tamaño apropiado (las estimaciones van de 3 000 a 20 000 personas), distritos habitacionales o complejos de barrios bien servidos (alrededor de 60 000 habitantes) que tengan un carácter autocontenido y estén protegidos de las circulaciones externas mediante sectores de amortización (parques, áreas de esparcimiento), a la vez que permitan los desplazamientos peatonales;

d) construcción de un centro para la ciudad, que contenga oficinas administrativas y comerciales, así como lugares para la recreación y el esparcimiento cultural, sin que se requiera el uso de vehículos para llegar hasta ellas ni para circular en este ámbito central; debe adoptarse una estrategia de expansión y ajuste progresivos del centro para obviar la rápida obsolescencia estructural;

e) localización de unidades de recreación de mayor tamaño (parques, campos deportivos) como un cinturón verde en la periferia de la ciudad, tratando de retener los elementos del ambiente natural; habilitación de áreas verdes y espacios abiertos para cada barrio;

f) provisión de transportes y vías de circulación que sean seguros para conductores y peatones, a la vez que expeditos y confortables; debe considerarse un cierto nivel de motorización, así como un margen de aceptación para los desplazamientos pendulares articulados con las áreas metropolitanas; ha de enfatizarse el uso de vehículos de transporte colectivo;

g) dotación de infraestructura con anticipación al poblamiento, las economías al respecto pueden lograrse mediante una periodización de las inversiones y recurriendo al uso de ciertos equipamientos comunes;

h) construcción de viviendas empleando materiales locales y abundante fuerza de trabajo.

Las ciudades nuevas pueden considerarse como instrumentos positivos de acción social y política, que ayudan a la consecución del tipo de sociedad a la que se aspira. No debe pensarse como si ellas fuesen asentamientos aislados, pues pueden constituir núcleos satélites de grandes conurbaciones y, en todo caso, forman parte del sistema nacional (a veces continental) de ciudades distribuidas en el espacio territorial del país. Luego, las ciudades nuevas deben considerarse dentro del marco de una política nacional de distribución de la población, de un sistema orgánico de establecimientos humanos, que cada país ha de diseñar para permitir el efectivo funcionamiento de sus fuerzas sociales, económicas y políticas. Ellas representan un medio para paliar los efectos de la carencia de vivienda y equipamiento dentro de los centros urbanos ya existentes (asentamientos no controlados), para cautelar las instituciones y tradiciones de los migrantes, para estimular la participación de la población en el planeamiento, para diseñar nuevas formas de habitación, para un mejor manejo simbólico del espacio, para el desarrollo de la comunidad. Sólo a través de una política nacional de asentamientos urbanos es factible que las ciudades nuevas satisfagan aquellos objetivos y sirvan para determinar el patrón futuro de establecimiento de la población. Compete a una política nacional decidir respecto del número, localización, características y tamaño de las ciudades nuevas, así como resolver la asignación de recursos para su desarrollo dentro de un plazo temporal específico. No pueden desconocerse las implicaciones nacionales de la construcción de ciudades nuevas en materias sociales, económicas y físicas, así como las demandas financieras y administrativas, sin olvidar tampoco sus efectos en la distribución de la oferta laboral. Esto supone, además, la instauración de un cuerpo de gestión local que sea flexible y representativo de la comunidad local.

Un tipo peculiar de ciudad nueva está representado por las capitales nacionales integralmente planeadas, especialmente en países de escasos ingresos per cápita. La creación de una nueva capital pudiera servir para crear una suerte de consenso nacional entre intereses políticos antagónicos. Más aún, una nueva capital es, básicamente, una ciudad nueva creada para cumplir funciones específicas dentro de un plan nacional. Tiene un valor simbólico y se constituye en un foco de orgullo y prestigio nacionales. La selección de su sitio es importantísima porque tal decisión afectará la distribución de la población nacional y alterará las localizaciones de actividades económicas, sociales y culturales. Por ello, es evidente que el plan de la capital ha de diseñarse con una perspectiva nacional. Su funcionamiento requerirá de una sólida y diversificada base económica que debe comenzar con una industria dinámica de la construcción, lo que no implica abusar del monumentalismo arquitectónico pues éste raras veces satisface los requerimientos sociales de un vigoroso ambiente urbano. Como la creación de una nueva capital puede originar una gran migración desde el resto del país, y no sólo desde el resto de la región, ha de tenerse especial cuidado de que la ciudad pueda cumplir sus funciones y prevenir el crecimiento espontáneo no planeado, así como obviar los efectos de la especulación inmobiliaria y del suelo mediante el control público.

PELAEZ, César

"El uso de datos y estudios demográficos en la planificación del desarrollo regional".
En: CEPAL, Seminario sobre Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación. Santiago, 1971 (ST/ECLA/Conf. 41/L.7)
CEPAL
1971
Elaboración teórica

Objetivos:

a) Mencionar los estudios demográficos de utilidad para el diagnóstico de la situación económica y social a nivel regional.

b) Destacar brevemente la importancia de estos estudios.

Conclusiones:

a) La información y los estudios demográficos son necesarios para la planificación regional, porque ellos son elementos importantes para la caracterización de las unidades territoriales, como también para el análisis de los flujos de los factores de producción entre esas unidades.

b) Es notoria la escasez de información acerca de los cambios de la estructura económica y social en las diferentes áreas y/o regiones de un país.

c) Para la planificación del desarrollo regional es conveniente que la información demográfica tenga el mayor grado de desagregación espacial posible.

d) En la etapa de diagnóstico, previa a la planificación del desarrollo regional, deberá hacerse un estudio lo más completo posible de la situación y de las tendencias demográficas, el que debe incluir:

- el crecimiento de la población total y su redistribución,
- los componentes del cambio demográfico,
- la estructura por sexo y edad de la población, en diferentes áreas y localidades,
- el proceso de urbanización,
- las formas de asentamiento de la población,
- la participación en la actividad económica.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile, p. 329).

PEÑA, Moisés de la

"Desarrollo agrícola y demográfico de México".
Revista de Economía, vol. 14(8), 1951, pp. 225-229, México, D.F.
1940-1950 (nacional)
Descriptivo (análisis de datos secundarios).

Objetivos:

A pesar de que México es un país pobre en recursos naturales y tiene un rápido incremento demográfico, se espera que su desarrollo económico ayudado por el perfeccionamiento tecnológico y la explotación de fuentes vírgenes, supere o superará los obstáculos que se presenten debido al incremento demográfico. El objeto del trabajo es fundamentar la tesis anterior.

Principios sobre los que se basa el discurso de la investigación: (supuestos, postulados, etc.):

a) México,pueblo joven, que hace apenas 40 años atrás era un país niño, está alcanzando su máximo poder reproductor necesariamente antes de escalar igual etapa de desenvolvimiento económico.

b) Tal fenómeno es perfectamente comprensible, dentro de la lógica del régimen capitalista, creándose un serio problema de acomodo de la población agrícola (en el campo es más alta la natalidad y más baja la mortalidad que en las ciudades, o lo que es lo mismo, es más elevado el coeficiente de incremento vegetativo). Esta situación se hace más evidente dada la deficiente localización de los demás densos sectores demográficos, y los todavía débiles recursos económicos para comunicar, sanear, y en general, acondicionar y hacer accesibles las zonas potenciales para dar acogida a los excedentes de población rural.

c) Ya el problema es bastante grave y lo era desde fines del siglo pasado, sin contar las caudalosas marejadas de nuevos pobladores que tendremos en cada uno de los años venideros.

Conclusiones:

a) Pese a la pobreza de México en recursos naturales y al rápido incremento demográfico se puede prever sin falsos optimismos, un porvenir económico cada vez más lisonjero , porque aún no se explota lo mejor que tiene, y porque lo poco que se halla en explotación es susceptible de multiplicar sus rendimientos, con el perfeccionamiento de la técnica y con mayores disponibilidades de capital.

b) El conocimiento de esta impresionante realidad de México, aparentemente dominado todavía por el latifundismo, parece indicar que la reforma agraria ha sido demasiado floja y que si aún tiene un gran sector de la población rural sin tierras, tal problema es fácilmente remediable.

c) Pero lo cierto es que la mayor parte de las tierras afectables se hallan alejadas de los pueblos que las necesitan.

d) El crecimiento de las ciudades y con él la industrialización ayudará a resolver el problema de la insuficiencia de tierras, y debe favorecérsele por todos los medios.

e) Posteriormente, con el fatal descenso en la natalidad, es probable que los centros urbanos absorbieron el aumento nacional de población, manteniendo constante la población agrícola citada.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. V, México, p. 74).

PI-CHAO-CHEN

Overurbanization, Rustication of Urban Educated Youths and Politics of Rural Transformation. The case of China .

A diferencia de la urbanización en Europa y Norteamérica en épocas anteriores, el proceso en los países actualmente en desarrollo guarda muy poca relación con la industrialización. Ha sido más una norma que una excepción para la población urbana el crecer más rápidamente que las oportunidades de empleo industrial-urbano.

Este desequilibrio significa que solamente una pequeña fracción de los campesinos inmigrantes tienen alguna oportunidad de encontrar y mantener un trabajo seguro. Algunas consecuencias inevitables de este desequilibrio son el desempleo urbano masivo, la pobreza, la angustia y una inquietud virtual.

Al alcance que la veloz urbanización en los países en desarrollo debe su origen en menos grado a la "atracción" de las ciudades que al "empellón" del campo, una aproximación racional a la explosión de la población urbana debe enfocarse sobre la causa radical y tratar de acelerar la transformación rural.

Los conocimientos convencionales inspirados por la experiencia occidental, que ofrece la "industrialización" (en el sentido occidental del término) como la panacea para absorber el "excedente de mano de obra" y solucionar los problemas de pobreza relacionados, es en el mejor de los casos un engaño y en el peor un desastre, al menos en el corto plazo. En el contexto del Tercer Mundo contemporáneo, una aproximación más realista de la "crisis urbana" y sus problemas conexos, debe ser aquella que incluya intencionalmente una reforma agraria, extensión del crédito y técnicas más modernas para la agricultura en las áreas rurales y el establecimiento de industrias que ahorren capital, que ocupen una gran proporción de mano de obra y que operen en pequeña y mediana escala, dispersas en las áreas rurales.

Entre los países subdesarrollados contemporáneos, China permanece como el único poseedor de un fuerte y efectivo gobierno, determinado y capaz de implementar lo asignado para su realización, es decir, estabilizar el tamaño de la población urbana.

No satisfecho con esta medida reparadora, además, convierte un pasivo en un activo positivo transfiriendo a la juventud educada desde donde no existe una demanda actualizada de sus servicios hacia donde sus conocimientos son requeridos con urgencia. De la juventud enviada al campo, se espera que sirvan como agentes catalizadores de la transformación rural.

El experimento chino es, en un sentido, racional y audaz. Pero desde una extensa perspectiva histórica, el experimento no es nuevo. El establecimiento de las Universidades con concesiones gubernamentales de tierras

en los Estados Unidos a mediados del siglo XIX y la iniciación de un sistema educacional a todo lo ancho de la nación y estaciones agrícolas experimentales en Japón en los resultados de la restauración del Meiji fueron impulsadas por los mismos cálculos. El profundo impacto de tales innovaciones en el subsecuente desarrollo de los Estados Unidos y Japón son demasiado conocidos como para ser más explícitos.

Lo que resulta nuevo en el experimento chino es su alcance, magnitud y urgencia.

PREBISCH, Raúl

"El ILPES y la Planificación Regional", en Planificación Regional y Urbana en América Latina , Buenos Aires, Argentina, 1974.

Hubiera querido estar presente desde un comienzo en estas reuniones debido al vivo interés que tiene mi Instituto de entrar a fondo en los problemas de la planificación regional. Hace dos decenios comenzamos a propagar la idea de la planificación económica y social en la América Latina, pero a medida que avanzábamos en esta idea y sobre todo en la práctica de la planificación fuimos descubriendo fallas fundamentales; una de ellas, acaso la más importante, consistía en haber girado en torno a una concepción macroeconómica de la planificación, sin llegar a lo regional y subregional que daría un contenido concreto a nuestra tarea. Hemos tenido ya algunas reuniones, pero creo que ésta tiene singular importancia por la calidad de los trabajos presentados y por la calidad de quienes están presentes en ella. Desde luego, al encarar el problema de la planificación regional, tanto en el campo de la discusión de ideas como en el campo concreto en que estamos actuando en algunos países, hemos hecho siempre un esfuerzo para realizar nuestras tareas dentro del marco de la economía del país, evitando la tentación de concentrarnos en la estratificación regional sin establecer una estrecha vinculación con los objetivos económicos y sociales de un plan nacional.

Cada país define sus objetivos, pero creo que a la luz de nuestra experiencia y del desenvolvimiento de nuestro propio pensamiento se han ido estableciendo algunos objetivos económicos y sociales de tipo general para América Latina, centrándose nuestra atención en problemas tales como la población agrícola y el éxodo agrícola. Estamos terminando en estos momentos en el Instituto un informe sobre tecnología y productividad en la agricultura. Ese informe que ustedes tendrán a su disposición dentro de pocas semanas llega a algunas conclusiones interesantes que difieren de ciertos modos frecuentes de pensar acerca de esta materia. He encontrado tanto en América Latina como en Estados Unidos y en Europa economistas que sostienen la posibilidad de desarrollar formas de tecnología en la agricultura que permitan retener mucha más gente en las actividades del campo de lo que ha ocurrido en los últimos veinte años, en que menos de la mitad del crecimiento de la fuerza de trabajo en la agricultura se logró retener en ese sector. Las conclusiones nuestras son que no hay en realidad técnicas agrícolas en sí que cumplan este objetivo, aun cuando toda la significación de la agricultura se hiciera mediante innovaciones técnicas tendientes a aumentar el rendimiento por unidad de tierra, apartando la mecanización. Esta sería una

hipótesis extrema, porque ciertas formas de mecanización son inevitables, aun poniendo el acento en la tecnología biológica.

Hemos hecho algunos cálculos a base de la poca información existente, según los cuales, para aumentar en un uno por ciento el rendimiento de la tierra con nuevas tecnologías, se absorbe apenas la mitad de la mano de obra, o sea, 0,5 por ciento. Claro que si a ello se agrega la mecanización, la absorción de mano de obra resulta mucho menor. En consecuencia, hemos llegado a la conclusión de que si se desea aumentar el ingreso por hombre en la agricultura -y éste es un objetivo a mi juicio impostergable en América Latina, además de una reforma agraria que permita redistribuir el ingreso por una sola vez-, ello será incompatible con el objetivo de retener una mayor cantidad de gente en la agricultura. Por lo tanto, el problema del éxodo es inevitable, pero sí es evitable que ese éxodo se dirija hacia las grandes ciudades. Una cosa es el éxodo de la agricultura a otras actividades, y otra cosa es el éxodo rural. Se concibe perfectamente que la población excedente redundante en la agricultura, a medida que avanza el progreso técnico, sea empleada en obras de infraestructura o que se emplee esa población en ciertas formas de industrialización. Esto nos demuestra que el problema agrícola y el problema espacial no se pueden resolver independientemente de la aceleración del ritmo de crecimiento general de la economía, puesto que para absorber el excedente de población, cualquiera que sea la localización industrial, se necesita acelerar el ritmo de formación de capital, el coeficiente de inversiones de un país. Si también se desea absorber esa gente en infraestructura, será necesario aumentar el coeficiente de capitalización, y bien cabe hacerlo en forma de utilización de la mano de obra con un mínimo de capital, según la experiencia que están teniendo algunos países importantes.

En el fondo nos estamos enfrentando a una de las consecuencias más graves del proceso de concentración del ingreso que ha caracterizado tanto la evolución de los centros industriales como la de la periferia latinoamericana y de otras regiones en desarrollo del mundo. Creo que esa concentración del ingreso ha traído por consecuencia inmediata la concentración de la demanda de los centros urbanos, lo cual ha contribuido notablemente a acentuar la atracción de la ciudad, la absorción de fuerza de trabajo en la ciudad o la marginación de la fuerza de trabajo que la ciudad no podía absorber. Esto nos lleva a preguntarnos cuál es el mecanismo de concentración, por qué los frutos del progreso técnico se han ido concentrando en esa forma, por qué conforme ha venido aumentando la productividad desde la revolución industrial con un ritmo marcado desde el punto de vista histórico, ese aumento de productividad no se ha traducido en ninguna parte en la disminución correspondiente de los precios.

Cuando yo estudiaba mis primeros textos de economía, recuerdo que se planteaba una opción: los frutos del proceso técnico se trasladan al resto de la colectividad sea mediante la baja de precios, sea mediante el alza de ingresos. Parecería muy simple el problema, y no lo es, porque el alza de ingresos no se ha difundido a todos los estratos de la sociedad en la evolución del desarrollo económico, ni en los centros industriales, ni en la periferia latinoamericana. Hay un mecanismo que lleva a la concentración; si disminuye el costo por el aumento de productividad, hay un mecanismo que a

mi juicio en gran parte está dado por elementos monetarios por la forma en que ha funcionado históricamente, con un sesgo inflacionario, el sistema monetario. Hay un mecanismo de captación de frutos del proceso técnico, primero entre los que tienen el capital, el dominio de la tecnología y la propiedad de la tierra, y luego se va descendiendo en sucesivos estratos. Así se ha acentuado la formación de los estratos intermedios de ingresos, en parte por el funcionamiento espontáneo del sistema. Por la misma fuerza de acumulación de capital se va extendiendo el aparato productivo y va absorbiendo más gente debido a la fuerza cada vez mayor de grupos políticos y sindicales pertenecientes a los estratos intermedios.

Prácticamente todas las mejoras sociales, la legislación en materia social, la educación, la vivienda, se han concentrado en las ciudades en cuya estructura del poder han ido influyendo más y más los grupos intermedios. Pero en América Latina ha quedado el 40 por ciento de la población, según estimaciones conjeturales, a la zaga del desarrollo económico, que ha percibido en menor cuantía o no ha percibido en ninguna forma sus ventajas. En parte porque el sistema ha carecido de dinamismo suficiente, de la suficiente acumulación de capital para extender el aparato productivo y absorber con mayor productividad a esa gente. En parte por la falta de poder político y sindical de esas masas postergadas. Esto ha producido una forma particular de distribución del ingreso y de la demanda. Gran parte de ese 40 por ciento de la población está en el campo y no ha participado en forma activa por no subir sus ingresos, por distanciarse cada vez más de esos grupos numerosos de los estratos intermedios y superiores. Esa población no ha tenido en la demanda colectiva el papel que hubiera podido desempeñar con otro tipo de distribución del ingreso.

Muy distinto es el caso del propietario de la tierra, como hemos visto en América Latina y estamos viendo en la India. En efecto, toda la revolución verde en la India está produciendo un incremento considerable de la renta del suelo, constituyéndose en un factor que contribuye a las disparidades sociales, y eso también lo hemos visto en América Latina. El fruto del progreso técnico se concentra así en buena parte en manos del gran propietario que no gasta ese ingreso en las zonas rurales, sino en las ciudades. Esto indica que hay un doble fenómeno de mala distribución de la demanda. Uno, el hecho de que no llega a estos estratos inferiores el aumento de ingresos y el hecho de que el fruto del producto técnico en buena parte de los casos se acumula en las manos del propietario, y cuando ello no sucede se traslada a los centros urbanos del mismo país o del exterior, de acuerdo con una tesis que explica el deterioro de la relación de precios del intercambio, ostensible en los productos agrícolas de los grandes centros y de la periferia.

Esta deformación, si se la quiere llamar así, en la distribución de los frutos del progreso técnico y del ingreso repercute considerablemente en el fenómeno de concentración demográfica. No digo que sea el único factor, pero a mi juicio está en el fondo de todo nuestro problema. Por eso me pregunto si realmente será posible llegar a medidas eficaces para evitar la concentración como un fenómeno masivo, por supuesto sin tomar el problema de fondo, sin tocar el problema de la transformación del sistema, o por lo menos, sin tocar las medidas que contrarresten lo que podríamos llamar, con

una valoración subjetiva, fallas fundamentales en el funcionamiento del sistema desde el punto de vista de su incapacidad para absorber la mano de obra y su incapacidad para evitar estas grandes y crecientes disparidades en la distribución del ingreso.

Ruego se me disculpe esta digresión que no tiene otro objetivo que señalar el interés con que estamos mirando en el Instituto, y desde luego en la CEPAL, estos problemas de la concentración, no como un problema en sí, sino como parte de un problema general de desarrollo que abarca todo el mundo dentro, de un concepto global del fenómeno universal del desarrollo y de sus desigualdades. Esta preocupación nuestra tiene que tener su respuesta. Y el Seminario que ahora concluye ha tratado de dar esa respuesta, pero a todos nosotros nos ha parecido que en unas breves sesiones -no obstante la alta calidad de los participantes- es imposible llegar a conclusiones definitivas. Me informaron mis amigos que ha habido una discusión muy viva, una discusión de alto nivel, que ha habido una verdadera controversia teórica muy alentadora, y espero que ello sirva sobre todo para indicarnos los problemas que ustedes tienen en mente para dar una orientación de nuevas investigaciones a fin de poder tener alguna otra reunión y seguir avanzando en este campo tan promisorio.

(Extraído textualmente).

PUMARINO, Gabriel

La política regional y la distribución de la población urbana en Chile
Santiago, CIDU, 1969. 18 p. (Documento de Trabajo N°5)
Universidad Católica, CIDU.
1969.
Análisis de datos secundarios (censos, etc.).

Objetivos:

Mostrar la compatibilidad y/o factibilidad de tres distintas distribuciones de población urbana en relación a las políticas de desarrollo regional y plantear las decisiones que implica escoger alguna de ellas.

Conclusiones:

a) Un modelo de desconcentración y descentralización del sistema centro-periferia, aparece poco factible en el mediano y aun largo plazo.

b) Sería útil que se desarrollaran otros modelos, como por ejemplo, uno centrado en los efectos metropolitanos.

c) No existe una acción de planificación sistemática; más de la mitad de la población queda al margen de ella, así como también las actividades económicas de la macro-región central.

d) La actual designación de polos regionales (10 centros urbanos) no corresponde a potencialidades que tengan una sustentación real.

e) Las políticas de desarrollo regional no deben circunscribirse sólo a los enfoques económicos, sino que también y de modo preferente a los aspectos sociales.

f) Es imprescindible iniciar un conjunto de estudios sistemáticos para llegar a programas e instrumentos para la planificación eficaz.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile, p. 326).

RAGHEB, Iris

"Modalidades del Crecimiento Urbano en el Oriente Medio". Seminario Interregional sobre la Política de Desarrollo y la Planificación en relación con la Urbanización.
Naciones Unidas, Pittsburgh, Pennsylvania, E.E.U.U., 24 de octubre-7 de noviembre de 1966. Documento N°8.

Sobre la base de un repertorio de datos bastante limitado se examinan los recientes cambios de la distribución demográfica en el Oriente Medio, en particular los siguientes puntos: Líneas generales de migración y sus causas, problemas derivados de las tendencias migratorias actuales y las medidas adoptadas tanto en el plano local como internacional. No obstante la dificultad de la falta de datos, el documento muestra un conocimiento bastante completo sobre el crecimiento físico y estructura cambiante de las principales ciudades del Oriente Medio y las funciones administrativas, comerciales, industriales y socio-culturales. Los problemas derivados del incontrolado crecimiento consisten principalmente en la organización del transporte, el suministro de agua, la eliminación de residuos, la construcción de vivienda y la especulación de la propiedad urbana. Las medidas tomadas para afrontar el rápido crecimiento urbano están por un lado dirigidas a aliviar y resolver los problemas de la ciudad; por el otro, a influir en el esquema nacional de distribución de la población. Por la importancia que tiene este tema dentro del contexto del documento, se presenta a continuación un esquema resumido de las medidas tomadas:

I. Medidas para afrontar los problemas de la ciudad (Estado e iniciativas particulares)

1. Vivienda

a) Proyectos de viviendas baratas para obreros industriales, realizadas por las compañías petroleras o por el Estado con los ingresos obtenidos del petróleo.

b) Viviendas destinadas a empleados de ingresos medios que éstos han de pagar durante un cierto plazo.

c) Facilidades de crédito y de adquisición de terrenos baratos mediante Bancos de Crédito y de Propiedad Inmobiliaria.

d) "Vecindades" planeadas para grupos grandes, combinadas en un poblado de tipo "Comunidad".

e) Viviendas particulares, a expensas del Estado, para personal extranjero.

f) Casas de departamentos privadas de tipo lujoso para satisfacer la demanda de los grupos de elevados ingresos y de la comunidad internacional extranjera.

2. Planificación del medio físico

La planificación del medio físico se ha puesto en práctica en el sentido de que la mayor parte de los Estados tienen un plan para la capital y una oficina de urbanismo. No obstante, muchas de las ciudades de la región,

si no todas, habían alcanzado enormes dimensiones antes de que se prepararan los planes, de manera que la efectividad de los mismo es muy limitada.

3. Legislación sobre la utilización de los terrenos

a) Contratos legales sobre la utilización de los terrenos.

b) Regulación de adquisición de terrenos para usos públicos e imposición de restricciones a la construcción de edificios en zonas comprendidas en los programas de planificación urbana.

c) Leyes que obligan a los propietarios de solares a construir en ellos en un plazo determinado desde su adquisición.

d) Leyes que limitan los alquileres.

II. Medidas que influyen sobre el esquema nacional de distribución de la población.

1. Emplazamiento de las industrias

a) Descentralización de industrias (Turquía, Israel, Irak)

b) Ciudades petroleras (Kuwait).

2. Fomento de la unidad administrativa en las regiones metropolitanas

En general las medidas intentan ampliar los límites de la administración municipal para tener una mejor consonancia con la nueva distribución espacial.

3. Planificación del medio físico en relación con la planificación global

La mayoría de los países de la región están resueltos a seguir la vía de la planificación nacional y del desarrollo equilibrado. La autora señala que la planificación urbana de los países de la región ha sido azarosa, incompleta o inexistente y da algunas recomendaciones al respecto.

REPUBLICA DE COLOMBIA, NACIONES UNIDAS Y EL BID

"Bogota Urban Development Study". Phase II. Final Report Bogotá, septiembre, 1973.

REPUBLICA DE COLOMBIA

"La Política urbana y el Plan de desarrollo". Depto. de Planeación. Bogotá, enero 1974.

El mes pasado la Alcaldía de Bogotá, D.E., aprobó por medio de decreto ejecutivo el plan general de desarrollo para la ciudad basado enteramente en el Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá, Fase II, que fue sometido como borrador final, a la consideración de las autoridades distritales, en septiembre del año pasado por la firma Lewellyn-Davies Wekks Forestier-Walker & Bor en asocio con Kates Peat Marwick & Co., Coopers & Lybrand y con la colaboración de la firma colombiana Consultécnicos Ltda. y el Departamento Administrativo de Planeación de Bogotá.

El estudio que fue solicitado por el gobierno de Colombia, contó con la ayuda financiera del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y la administración del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Tuvo como términos de referencia y líneas de dirección los puntos de vista que reflejan el criterio de que la urbanización como proceso puede ser una de las fuerzas más positivas para el mejoramiento del nivel general de vida del conjunto del país, concepto que surge de la convicción de que por medio de la concentración en las ciudades se puede suministrar un rango más amplio de servicios y de oportunidades a un número mayor de gente a costos más bajos. Como lo dicen los autores, el estudio estuvo fuertemente influido por la urgencia de hallar los modos y los medios más efectivos de utilizar recursos escasos para satisfacer las necesidades de una ciudad en un período de crecimiento muy rápido.

¿Cómo lograrlo? En la introducción los autores dicen que el estudio concibe bases reales para el suministro de un nivel más alto de servicios urbanos nuevos, paralelamente con el rápido crecimiento de la ciudad, así como medios para alcanzar un balance más equilibrado en la distribución de servicios y oportunidades en las áreas deficientes de la ciudad actual. El conjunto de políticas y planes de mejoramiento incluyen vivienda y empleo, servicios sociales, actividades recreativas y servicios públicos; además, de un sistema barato y eficiente de transporte que permite vincular todos los usos y actividades de la ciudad. Las medidas anteriores están apoyadas por el establecimiento de prioridades para la localización de los escasos recursos de la ciudad, las estructuras administrativas necesarias, las medidas financieras requeridas y los procedimientos que se consideran indispensables para llevar a la práctica el plan de estructura de Bogotá para el año de 1980.

La ciudad en ese año, tal como la imaginan los autores al producirse los efectos de desarrollo urbano previstos en el estudio, presentará una fisonomía bien distinta de la actual: se habrá organizado el centro tradicional, que mantendrá sus estrechas calles coloniales pero como caminos peatonales que entrelazan las zonas comerciales y de oficinas, y disfrutará de un aire más limpio; a su alrededor se habrán edificado conjuntos de vivienda de alta densidad que permitirán a muchos trabajadores vivir cerca de su lugar de ocupación. El sistema de transporte tendrá puesto el énfasis en el uso de los autobuses, cuyas rutas se reorientarán para descongestionar las áreas centrales y dar vida a zonas nuevas de actividad, tendrá amplias zonas excluidas del tráfico automotor y los aparcamientos estarán situados en la periferia del centro comercial; algunas áreas deterioradas de la ciudad se transformarán en sectores residenciales; y con la introducción planificada de mayores oportunidades de empleo en zonas hoy exclusivamente residenciales, los trabajadores harán viajes más cortos, a menudo a pie y tendrán que dedicar una porción menor de sus ingresos en este renglón y podrán invertir más en otras prioridades. En las áreas residenciales de ingresos medios y altos, al norte del centro de la ciudad, se aumentarán las densidades, allí las nuevas casas serán parte de grupos integrados y los apartamentos compartirán el espacio abierto y los accesos. Pero no se construirá ni una sola casa individual en lote grande.

Tres núcleos de vivienda en altura y complejos de empleo constituirán el corazón de otras tantas nuevas ciudades en la Sabana de Bogotá que, como en el centro de la ciudad capital, estarán libres de tráfico casi en su totalidad; y a su alrededor estarán los edificios comunales y los conjuntos residenciales. Las nuevas ciudades desarrollarán características especiales. En una de ellas se relocalizará una de las universidades que hoy ocupan espacio en el centro de Bogotá. Los miembros de las familias que no trabajen en la vecindad inmediata o que tengan sus negocios en otra parte de la ciudad utilizarán un transporte expreso que los pondrá en el centro de la nueva ciudad adyacente en 10 minutos, o en el viejo centro de la ciudad en aproximadamente 20 minutos; los niños irán a pie a la escuela y se recrearán en pequeños campos de juegos locales.

Entremezclados en las áreas residenciales se verán pequeños talleres y almacenes, pero las industrias que generan una gran cantidad de tráfico pesado requerirán un equipamiento de infraestructura especial; las orillas del río Bogotá en una amplitud de un kilómetro a lado y lado se utilizarán para recreación o para agricultura intensiva. Los casi 3 000 000 de habitantes con que hoy cuenta la ciudad, habrán llegado a cerca de 5 000 000.

El extenso estudio de desarrollo urbano está integrado por dos volúmenes, el primero de los cuales es un informe corto, no técnico, destinado a ilustrar las condiciones existentes, las tendencias actuales y los propósitos de las principales estrategias y políticas y las recomendaciones, con todo lo cual se suministra un marco de referencia para el desarrollo futuro de Bogotá. El segundo es un resumen técnico, profusamente ilustrado, que sumariza el alcance de los estudios, la evaluación y los procedimientos para la efectuación, las conclusiones y las recomendaciones detalladas del plan de estructura propuesto para Bogotá. Su contenido se divide en 3 secciones con 16 capítulos: estudios (predicciones, vivienda, provisión social, uso de la tierra y empleo, mejoramiento de las operaciones de transporte, estudios de diseño); estrategias (recursos, contexto 1990, plan de estructura 1980), evaluación de los sistemas de transporte, servicios públicos ; efectuación (establecimiento de secuencias, controles, medidas fiscales, proceso de planeamiento continuado y continuidad de estudios y programas).

Los dos anexos más voluminosos están relacionados con el transporte (operaciones de transporte y apéndice técnico, desarrollo de un plan de transporte y tres anexos gráficos para ilustrar el proyecto de ingeniería de tráfico y la evaluación de sistemas alternativos de transporte) con el planeamiento físico (contiene los datos básicos, las estrategias y el diseño que, a su turno, abarca la estructura de las nuevas ciudades, el centro de la ciudad y un sector escogido para un estudio de servicios sociales), y con el estudio de valores de la tierra. Los demás están dedicados a patrones y estándares de vivienda, demanda de vivienda, servicios sociales, y localización y descentralización del empleo. Dos documentos generales completan el cuerpo del estudio: uno de ellos está referido al sector educación en Bogotá, y el otro al sector salud.

Los autores señalan en una parte de su estudio que la base del plan de estructura para Bogotá 1980 y 1990 la forma el concepto de reestructuración de la metrópolis en "ciudades dentro de la ciudad" administrables e identificables y en la explotación de todos los recursos potenciales para el mejoramiento de las condiciones existentes. En otros términos se trata de un

concepto de descentralización de las metrópolis, que es el que se sigue como una de las políticas de desarrollo urbano, dentro del plan nacional de desarrollo de Colombia por medio de la adopción y puesta en marcha del concepto urbanístico de los centros múltiples. Este concepto, en palabras del Departamento Nacional de Planeación, busca que el área metropolitana combine las ventajas económicas de una gran concentración urbana con las ventajas sociales de las poblaciones intermedias y pequeñas. Primeramente se descompone el área metropolitana en ciudades más o menos independientes de no más de 500 000 habitantes. Estas, a su vez, se planean para que contengan varios centros menores y, finalmente estos se descomponen de nuevo para asegurar vecindarios y comunidades equivalentes a las poblaciones pequeñas. En cierto modo, esto podría considerarse como una variación del concepto de las nuevas ciudades (new towns), excepto que, en este caso, las comunidades están dentro y no fuera de las grandes ciudades.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, marzo 1974).

REYES, Ulrich

'El proceso de urbanización en el Valle de Aburrá, dimensiones, problemas, causas e implicaciones políticas . (Investigaciones en Curso).
ASCOFAME
(La población del Valle de Medellín).
Encuesta.

Objetivos:

Abarcar el proceso de urbanización del Valle de Medellín, Antioquía, Colombia. El estudio no se limitará al análisis socio-económico de la situación actual (1969) sino deberá comprender también proyecciones hacia el futuro y recomendaciones concretas de medidas politicas que lleven a la solución de diversos problemas.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. IV, Colombia, p. 98).

RICHARDSON, Harry W.

The Economics of Urban Size , D.C. Heath Ltd., Lexington Mass, y Farnborough Hants , England, 1973.

Uno de los temas que ha recibido más atención en el estudio de los asentamientos urbanos es el de si las ciudades grandes son excesivamente grandes y, por consiguiente, si se debería frenar su crecimiento. El problema, lógicamente, viene planteado en una etapa previa que es la definición de tamaño excesivo y cómo evaluar empíricamente el grado en que una aglomeración urbana alcanza los objetivos que se le han fijado. En Europa y en los Estados Unidos se han establecido ciudades nuevas con el propósito de limitar el crecimiento de algunas grandes ciudades; pero en América Latina el contexto del proceso de urbanización es muy diferente de tal manera que la descentralización, en muchos países, ha pasado a ser uno de los ejes de la política

urbana y no se atiende al tamaño de su ciudad principal comparado con el de las grandes ciudades del mundo. En América Latina, por la elevada tasa de crecimiento de la población en general y de la urbana en especial, han surgido ciudades grandes en términos absolutos. Hay un éxodo considerable del campo a la ciudad a pesar de que la productividad del sector agropecuario aumenta muy lentamente, y por otra parte, la industria, en su conjunto, no absorbe el excedente de mano de obra proveniente del sector rural y en consecuencia se produce un creciente desempleo urbano.

Debido al grado de primacía que predomina en Latinoamérica, el número de personas desprovistas de los más elementales servicios en la ciudad principal de algunos países es igual a la totalidad del resto de la población urbana del país. La angustiosa situación de grandes contingentes urbanos, así como las inmensas y crecientes sumas que se calcula serán requeridas para mejorar la situación, ha estimulado una política urbana tendiente a evitar la aglomeración de grandes masas humanas dentro y alrededor de las ciudades mayores y en este contexto real se deben plantear, entender y medir los costos y beneficios sociales del asentamiento de incrementos de población urbana bien sea en una o varias ciudades. Es, pues, indispensable el conocimiento de esta alternativa por parte del especialista en asuntos urbanos para asesorar adecuadamente a quienes tomarán las decisiones que afectan el bienestar y el desarrollo de sus países. El hecho de que el proceso de urbanización sea irreversible no es tan crucial como la distribución de la población urbana y, en este sentido, lo importante es la respuesta a la pregunta sobre cuál sea el patrón de asentamiento más conveniente para cada país latinoamericano, sin olvidar que el sistema urbano de un país se encuentra estrechamente ligado al sistema productivo y social de la nación.

Es posible que el economista urbano cuando se formula la pregunta anterior responda, en primera instancia, desde el punto de vista de la minimización del costo de asentamiento en ciudades de diferentes tamaños; pero inmediatamente caerá en la cuenta que los beneficios de asentar a una familia o a una empresa en ciudades de diferentes tamaños, serán, seguramente distintos. Las ciudades deberán crecer hasta que los beneficios netos (beneficios menos costosos) se maximicen o sea hasta el punto en que se considera haber alcanzado el óptimo tamaño y ésta es la razón por la cual el concepto del tamaño óptimo de la ciudad ha recibido tanta atención a pesar de estar en franca oposición con otras teorías igualmente aceptadas, tales como la de los lugares centrales.

Es tal la confusión sobre los postulados teóricos y sobre las formas de cuantificar los diferentes costos y beneficios que deberían figurar en la evaluación de la conveniencia social de frenar o acelerar el crecimiento de ciudades de distintos tamaños que cualquier persona interesada en el futuro de las ciudades latinoamericanas agradecerá al profesor Harry W. Richardson la publicación de su libro The Economics of Urban Size.

El magistral resumen del profesor Richardson es en sí mismo un enjuiciamiento del papel de la gran ciudad con respecto al bienestar de sus habitantes y al desarrollo económico y social de la nación en la que está localizada. Los puntos de vista sobre el papel de la gran ciudad varían de acuerdo con el sujeto: una familia o una empresa tendrán un punto de vista distinto al de un gobierno local, que puede o no coincidir con el gobierno

regional o nacional cuyos enfoques deberían ser la maximización del bienestar de la comunidad. Se trata pues, de relacionar una serie de variables que expresen en qué forma varían tanto los costos como los beneficios del asentamiento en relación con el tamaño de la ciudad con el fin de deducir algo sobre la forma de las curvas de costo y beneficio, y por lo tanto, del tamaño óptimo de la ciudad. Al individuo le interesa conocer la evolución de variables tales como el ingreso y su distribución, el costo de vida, el desempleo, la inflación; las empresas, por su parte estarán interesadas en conocer la estructura económica. A ambos les preocupará los costos sociales no económicos: crimen, tensión social, etc. Toda aglomeración urbana genera beneficios y costos que cada individuo impone a los demás (incluso a sí mismo) y así desde el punto de vista social son de capital importancia tanto los efectos externos negativos como las economías de aglomeración; por ejemplo, la concentración de la innovación en las grandes ciudades que permite estimular el crecimiento de otras ciudades y regiones del país. A los gobiernos locales les interesa en grado sumo cualquier tipo de información que se produzca acerca de las economías de escala en la provisión de servicios públicos o sobre el desempeño de sus funciones.

El profesor Richardson no se limita a exponer sus propios argumentos teóricos; presenta la opinión de otros muchos autores e información estadística que permite clarificar cada punto tratado. El libro está dirigido a los países desarrollados y la información, en su mayor parte, proviene de ellos. Existe, pues, el peligro de que, aun en la hipótesis que la forma de las curvas de costos y beneficios sea también la misma en América Latina, los países se encuentren en puntos diferentes de la curva y por ende no se puede confiar en la validez generalizada de la conclusión principal de las investigaciones empíricas recogidas por el profesor Richardson de que cuanto más grande sea la ciudad, tanto mejor. Opina, sin embargo, el profesor Richardson que la política urbana no puede basarse en consideraciones de tamaño sino en el funcionamiento interno eficiente, cualquiera que sea el tamaño de la ciudad. Probablemente en América Latina la política urbana combina ambos factores.

Otra diferencia sustancial es que los costos de construcción, en los países cuya infraestructura ya está construida son una proporción relativamente pequeña de la actividad económica urbana; en cambio, en los países en vías de desarrollo, caracterizados por elevadas tasas de urbanización y por la existencia de grandes necesidades, cualquier ahorro es apreciable. Estas limitaciones no le restan valor a la obra del profesor Richardson puesto que en sí misma es una valiosa recopilación de una serie de aspectos teóricos y de análisis empírico de las ciudades logrado con escasas estadísticas disponibles sobre áreas urbanas. El capítulo sobre políticas nacionales respecto al tamaño de las ciudades, se recomienda a los administradores con poder de decisión de los países en vías de desarrollo para facilitar el diálogo con especialistas de diferentes disciplinas cuyos conocimientos requieren a quéllos en el desempeño de sus labores.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU de marzo, 1975).

RICHARDSON, Harry

The costs and benefits of alternative settlement patterns or are big cities bad (Population and settlement: benefits and cost of alternative settlement patterns). World Population Conference, 1974. Stockholm, 26 septiembre-5 octubre. 1973. E/Conf. 60/SYM.III/4, 17 julio 1973.

Este trabajo se centra primeramente en el problema de los costos y beneficios del tamaño de la ciudad, refiriéndose especialmente a lo más elevado de la escala urbana. Un bosquejo del sistema teórico es seguido de una discusión de las exterioridades, primero negativas y luego positivas. Finalmente, se analizan brevemente otras consideraciones relativas al tamaño de la ciudad, actuación del mercado de las clases de ciudades por tamaño y si la densidad es una variable más crítica que el tamaño de la ciudad.

Más adelante se amplía el problema hacia un modelo nacional de establecimiento como un todo y plantea la interrogante de si existe o no una distribución espacial óptima y las implicancias de los objetivos de crecimiento, justicia y ambientación para una política de distribución de la población.

RIVKIN, Malcom D.

La urbanización y el desarrollo económico. Algunos modos de abordar el dilema. Seminario interregional sobre la política de desarrollo y la planificación en relación con la urbanización. Universidad de Pittsburgh, Pittsburgh, Pennsylvania, EE.UU. 24 de octubre a 7 de noviembre de 1966, 61 pp.

Aunque las características económicas y físicas de las ciudades están íntimamente relacionadas, los economistas y los planificadores físicos no parecen advertir debidamente el importante papel que desempeña la ciudad en el desarrollo nacional. Es preciso cobrar una consciencia más amplia de este hecho, porque las economías de los países en vías de desarrollo pueden progresar gracias a una política concebida con el fin de encauzar el rumbo futuro de la urbanización y explotar las aportaciones al desarrollo que pueden prestar los recursos urbanos.

Muchos países en vías de desarrollo tienen una fuerte concentración de la industria, servicios comerciales, medios sanitarios y de enseñanza y otras instituciones e individuos de carácter modernizador radicados en uno o dos centros metropolitanos principales. Esta concentración resulta inevitable en una primera fase del crecimiento. Sin embargo, en la historia de los países desarrollados hubo otros centros que en último término acabaron por lograr las "economías externas" de la gran urbe y empezaron a atraer y a engendrar un nuevo desarrollo por su cuenta. Este proceso de difusión no parece producirse tan rápidamente en muchos países que están actualmente en vías de desarrollo; y surgen graves tensiones entre el interior del país y la gran urbe, así como dentro de ésta.

En estas circunstancias, un importante cometido del gobierno nacional consistirá en identificar y fomentar aquellas actividades productivas y similares que resulten más aptas para afincarse en la gran urbe, a fin de consolidar su base económica. Un segundo cometido será el de seleccionar un número limitado de zonas prometedoras exteriores al centro, en las que habrán de realizarse importantes y deliberados esfuerzos por crear ventajas comparables a las de la gran urbe, engendrando con ello "economías externas" suficientes para producir un desarrollo interrumpido. Estas tareas requieren la colaboración especializada de economistas y planificadores físicos. Se pueden conseguir ciertos progresos adaptando los planes nacionales sectoriales a fin de que incluyan también la política urbana y adaptando asimismo los planes locales de diseño y utilización del suelo con objeto de que reflejen las metas económicas y sociales de desarrollo. Existen algunos casos de experimentos realizados en este sentido; sin embargo, la planificación no constituye más que un hito en este camino, y es absolutamente decisivo que el nivel máximo del gobierno nacional se comprometa a llevar a cabo una política y unos programas urbanos.

RIVKIN, Malcolm D.

Area development for national growth: the Turkish precedent. Frederick A. Praeger, Publishers. New York, 1965 (228 pp.).

El presente estudio analiza en forma extensa las medidas que tomaron los gobiernos de Turquía, después de la Revolución de 1919-1923, para extender la urbanización y el desarrollo socio-económico sobre todo el país, logrando así una menor primacía de Estambul y un desarrollo más equilibrado de la nación.

Los programas específicos que se llevaron a cabo eran:

a) La creación de una nueva ciudad, Ankara, a una distancia de 500 km. de Estambul;

b) La transformación de ciudades provinciales en ciudades modernas;

c) La extensión de la red de ferrocarril y ciudades provinciales, conectándolas con Ankara y la costa;

d) La localización de grandes industrias estatales en el interior del país.

La primera parte del estudio consiste en un examen de la relevancia que tiene el programa de Turquía para problemas globales. Se discute el proceso de urbanización característico para muchos países en era de desarrollo, un pronóstico de nuevos patrones de urbanización, y las técnicas de política que pueden llevar a crear áreas de crecimiento afuera de centros nacionales. Respecto a esto último, hace una comparación entre la política de dispersión y de concentración selectiva (parte I, capítulo 2), explicando en forma interesante por qué da la preferencia a la segunda forma.

La parte II se refiere a los objetivos, prioridades y a la organización de la política de concentración selectiva entre 1923 y 1950, y evalúa los resultados de los programas en cuanto a los cambios obtenidos en la urbanización y el crecimiento económico (capítulo 5, p. 78-93).

La política seguida después hasta 1960, se encuentra resumida en la parte III. Si bien la evaluación de la política no es tan completa por falta de datos, el autor está en condiciones de ubicar los progresos logrados.

La parte IV es un estudio de casos de "area development". Se trata de la provincia de Zonguldak, donde se aplicaron las medidas tomadas en otras partes del país para estimular el crecimiento económico.

El estudio termina con algunas reflexiones sobre el contexto institucional favorable vigente durante muchos años, que ha sido una de las condiciones más importantes para llevar a cabo con éxito la política establecida.

ROBIROSA, Mario

"Migración interna. La distribución espacial de las oportunidades de empleo y las metas de justicia distributiva".
En: Simposio sobre política de población en la Argentina.
Buenos Aires, 1969.
Instituto Torcuato Di Tella. CEUR
Elaboración teórica
Biblioteca de Ciencias Sociales. Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Poner de manifiesto la estrecha relación existente entre los fenómenos migratorios distribuidores de la población, la configuración y dinámica de los mercados laborales en cada área del sistema y las condiciones de vida de la población, interconexión que debe ser tenida en cuenta en el diseño de políticas de desarrollo que pretendan progresar hacia la meta indicada de mayor justicia distributiva.

Conclusiones:

a) Se ve la necesidad de no seguir considerando a las migraciones como una adaptación "natural" eficiente de la población a las aptitudes diferenciales para el desarrollo de las distintas áreas.

b) Esta necesidad surge de los enormes costos sociales de las migraciones medidos en términos de desempleo, salud pública, etc. y los costos económicos potenciales debidos a los bajos niveles de empleo.

c) Necesidad de neutralizar el proceso de concentración en Buenos Aires, mediante la valorización de ciudades de segundo orden en términos de desarrollo industrial.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población. Volumen I, Argentina. p. 70).

ROBIROSA, Mario

"Un aspecto descuidado en la consideración de políticas de población (el modelamiento de las migraciones internas)"
En: Conferencia Regional Latinoamericana de Población.
México, 17-22 agosto, 1970. Actas. vol. 2
Elaboración teórica
Centro de Investigaciones Sociales. Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Intentar caracterizar lo sucedido para el caso argentino durante el período de integración de un sistema nacional y la industrialización con su continuado incremento del desequilibrio interregional en términos económicos y poblacionales, y la constitución del área metropolitana de Buenos Aires en centro colonial interno y en un punto único de inserción en el suprasistema internacional.

Conclusiones:

a) La experiencia de la Argentina demuestra que, en gran medida, se trata de un traslado de desocupación de áreas rezagadas a formas abiertas o encubiertas de desocupación en las áreas más avanzadas, con los consiguientes efectos en términos de distribución del ingreso y del nivel de vida y de congestión y subprovisión de servicios sociales y de infraestructura que se manifiestan en las grandes ciudades y sus crecientes poblaciones marginales.

b) Las economías de periferia no son capaces de generar, en las áreas urbanas de atracción, ocupaciones productivas, sobre todo industriales, en cantidad suficiente para absorber a los inmigrantes. En el mejor de los casos, sólo logran generar ocupaciones anti-económicas, particularmente en los sectores terciarios, asegurando ello cierta distribución del ingreso pero significando a la vez un subaprovechamiento económico de dichos recursos humanos.

c) Para lograr conocimientos aplicables al diseño e implementación de políticas, es necesario identificar los conjuntos de las últimas causas de los fenómenos en términos de relaciones y variables posibles de intervención por parte del sector público y los sectores de gestión privados, actores de dicha política. La investigación de los factores determinantes de las migraciones y de la distribución espacial de la población, no escapan a este postulado.

d) El diseño de una política nacional de población en América Latina, sólo puede hacerse con referencia a modelos concretos deseables de crecimiento y distribución espacial futuros de la población. Ello significa contener, inducir y orientar los flujos migratorios internos en función de un modelo de distribución espacial y esquema urbano acordes con las aptitudes locacionales de cada área con respecto a las actividades económicas y a la población, y con las actividades productivas y funciones deseables para ellas en el sistema nacional de desarrollo.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población. Volumen I, Argentina. P. 102).

ROBIROSA, Mario; ROFMAN, Alejandro y MORENO, Oscar

Elementos para una política regional en la Argentina.
Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, CEUR, 1971.
(Documento de Trabajo)
Instituto Torcuato Di Tella. CEUR
(República Argentina)
Elaboración teórica
Archivo F006. CEUR. Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Efectuar un análisis del agudo y persistente desequilibrio que se observa entre las distintas regiones de la Argentina. Este análisis incluye las raíces históricas del proceso, su comportamiento presente y la falta de éxito de las políticas contemporáneas para reducir el desequilibrio existente.

Conclusiones:

a) El esquema espacial actual de la Argentina es la resultante de un proceso histórico de carácter acumulativo, propio de una sociedad ubicada en la periferia del sistema de relaciones económicas internacionales, instaurado a principios del siglo XIX bajo el esquema de supuestas ventajas comparativas en el nivel internacional.

b) Este esquema es propio de una Argentina agro-exportadora, que se halla reforzado por la localización de las actividades manufactureras y terciarias que se agregaron durante el período de sustitución de importaciones lo que acentuó aún más los desequilibrios existentes.

c) Los flujos migratorios han incrementado este desequilibrio al intensificar la concentración de población en pocas áreas metropolitanas, y al producir el abandono de áreas rurales y de centros urbanos pequeños.

d) El Estado, consciente de los problemas agravados por el modelo espacial-congestión urbana, villas miserias, desocupación, estancamiento productivo, incapacidad de obtener los ingresos necesarios para vastos sectores de la población marginados del acceso a mejores oportunidades de vida, abandono de áreas potencialmente productivas, deterioro de la capacidad de retención de la mano de obra por parte de las unidades intermedias, etc., ha procurado intervenir en dicho modelo aunque sin los resultados esperados.

e) Se proponen cinco diferentes formas alternativas de acción gubernamental según el grado de responsabilidad que adquiere el Estado como poder político:

- La acción sobre un sólo sector dejando los demás en las mismas condiciones.
- La acción política sobre sectores encadenados.
- La planificación sectorial y regional concertada.
- La autonomía creciente del Estado respecto a los sectores privados.
- Cambios en el sistema político-organizativo institucional.

(Extraído textualmente de: PISPAL, Inventario. Vol. I, Argentina, p. 116)

RODRIGUEZ, Raúl

Notas sobre el desarrollo urbano en Bogotá y en Colombia
Colombia, DANP, 1969
Departamento Administrativo Nacional de Planeación.
El presente siglo (Bogotá y Colombia)
Elaboración teórica (no está especificado en qué basa sus afirmaciones).

Objetivos:

Presentar una visión sucinta del desarrollo urbano en Colombia y Bogotá.

Conclusiones:

a) En primer término, se presenta una imagen del desarrollo urbano en Colombia. Se incluyen aquí datos sobre crecimiento poblacional, población urbana y su aumento, aumento del número de ciudades, migración rural-urbana y las tendencias actuales y futuras del crecimiento urbano en Colombia. Se dice que el proceso urbano seguirá su pauta actual con las consiguientes consecuencias.

b) En seguida se refiere al crecimiento de la ciudad de Bogotá, el cual en los últimos años ha sido tan rápido y disperso que ha conducido a una disminución progresiva de la densidad global de población. De continuar esta tendencia dentro de sólo 10 años el área de la ciudad sería casi el doble de la actual, para alojar 4 millones de habitantes y con las consecuencias de todo orden que ello implica.

c) Por último, se menciona que con base en estas consideraciones se ha fijado la administración Distrital de Bogotá una política urbana que puede resumirse así:

- Restricción al crecimiento periférico tentacular;
- Saturación de las áreas centrales.
- Renovación y mejor aprovechamiento de las zonas demeritadas.
- Habitación de barrios marginales.
- Densificación de áreas con posibilidad de acceso y servicios.

(Extraído textualmente de: PISPAL, Inventario. Vol. IV. Colombia, p. 71-72)

ROFMAN, Alejandro

"Desarrollo industrial y mano de obra. Algunas hipótesis".
En: Simposio sobre Políticas de Población en Argentina,
Buenos Aires, 1969.
Instituto Torcuato Di Tella, CEUR
1950-1970
Análisis de datos secundarios (censos, etc.)
Biblioteca de Ciencias Sociales. Instituto Torcuato Di Tella
RG 061 3.312 (82).

Objetivos:

Estudiar las consecuencias derivadas de las formas de desarrollo industrial a partir de la década del 50 sobre el mercado de trabajo. Se estudia en particular el caso de la ciudad de Rosario.

Conclusiones:

a) La población migrante tiende a desplazarse hacia las áreas donde existe desarrollo industrial y se crean nuevas fuentes de trabajo.

b) Dicho desarrollo industrial se basa en una tecnología que es incapaz de absorber la totalidad de la mano de obra que ingresa al área, por lo tanto se crea una situación de desempleo estructural.

c) Todo lo anterior lleva a la necesidad de que una política poblacional tome en cuenta los problemas del desarrollo industrial y su base tecnológica procurando diversificar actividades productivas más dinámicas a escala urbana en las aglomeraciones del interior.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población. Volumen I, Argentina. P. 74).

RODWIN, Lloyd

"National Policies and Experiences Relevant to Urban Development: An Evaluation", en Symposium on Population, Resources and Environment (E/Conf.60/SYM.III/10/Rev.1),World Population Conference ((Estocolmo, 1973), 36 p.

I. El propósito de esta presentación es evaluar las experiencias que en materia de políticas de desarrollo urbano han tenido cinco naciones con atributos socio-políticos, organizacionales y económicos diversos (Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Turquía y Venezuela). A fin de derivar lecciones para otros países con menor nivel de desarrollo, se confiere atención a las condiciones requeridas para el surgimiento de políticas de urbanización haciéndose referencia a las metas buscadas, los métodos empleados, las diferencias y semejanzas entre los programas y al grado de éxito alcanzado. La evaluación concluye con siete advertencias que se infieren de la práctica de las naciones consideradas.

II. Una condición esencial para la germinación de políticas de desarrollo urbano consiste en la percepción, por parte de las esferas de adopción de decisiones, de la existencia de problemas de crecimiento urbano como instancias críticas para la evolución social y económica, así como el convencimiento de que tales problemas son susceptibles de solucionarse. Los problemas de crecimiento urbano pierden su carácter abstracto en la medida que se les comprende como obstáculos para la realización de programas de interés público. En un comienzo las acciones gubernamentales quedan subsumidas en los esfuerzos de tipo sectorial (vivienda, localización industrial, transporte, recreación, educación), para luego hacerse más explícitamente vinculadas a los ámbitos urbano-regionales (suburbios, relaciones

entre regiones metropolitanas y ciudades centrales). La transición hacia la especificación de estrategias urbanas se produce al comprender que ellas guardan relación con el manejo global de la economía y con los objetivos de lograr patrones de desarrollo socialmente deseables (newtowns inglesas, metrópolis de equilibrio francesas, renovación urbana estado-unidense, fomento de la Guayana venezolana, estímulo al desarrollo urbano fuera del Mármora turco). Aunque esos esfuerzos se orienten, de modo independiente primero (a limitar el crecimiento urbano de las ciudades y a promover el desarrollo de las regiones retrasadas), más tarde, ellas tienden hacia una convergencia.

Como las pre-condiciones para que se desplieguen acciones específicas en materia de desarrollo urbano son múltiples, no es extraño que la evolución de las estrategias haya sido lenta. Aunque el surgimiento de una conciencia en el sentido de la factibilidad de formular estrategias de crecimiento urbano pudiera haber emergido temprano, en asociación con el estudio de los obstáculos que se presentaban al aplicar programas nacionales de inversión, se hizo necesario que transcurriera un lapso generacional antes de percibir la articulación entre metas y políticas. Otro período similar tomará la transición hacia la operacionalización de estrategias sistemáticas y eficaces. Sin embargo, la experiencia acumulada por las naciones que sufrieron esta lenta evolución permitiría suponer que la introducción de nuevos programas para orientar el crecimiento urbano, en el futuro, será más veloz. En efecto, ya se conocen muchos elementos esenciales (modelos operacionales para formular políticas, mecanismos organizacionales, instrumentos) que ofrecen un punto de partida para enfocar diversos problemas prácticos: selección de metas alternativas; maquinaria administrativa; medios para incentivar, controlar y revisar experiencias; instrumentos para detectar limitantes; relaciones entre agencias de planificación y desarrollo en diferentes niveles de la esfera de gobierno. No obstante lo anterior, la popularidad adquirida por algunas ideas desarrolladas en relación con las políticas de urbanización no constituye una medida de su éxito. Las newtowns, los poles de croissance, las técnicas de urban renewal se han enfrentado con dificultades formidables que se expresan en diverso grado en cada nación (adecuación de la maquinaria técnica para definir metas; medios para coordinar programas de inversión sectorial y regional; grados de explicitación de las estrategias básicas; calidad técnica de los equipos de trabajo y de los programas de entrenamiento; efectividad de los programas que involucran al sector privado; relaciones entre elementos sociales, económicos y físicos; capacitación de gestión a nivel local y regional; mecanismos de evaluación de los programas en marcha). A pesar de la magnitud de estas dificultades, un común denominador exhibido por los países considerados consiste en la búsqueda de medios para refinar políticas y mejorar estrategias y en ninguno de ellos se ha optado por el simple abandono de tales procedimientos. Es decir, los obstáculos surgidos para comprender las intrincadas relaciones entre teoría y práctica no han imposibilitado la adopción de estrategias; más bien, ellos han estimulado acciones experimentales, de aprendizaje y la aparición de una actitud favorable a la minimización de las dificultades para sobre-estimar los beneficios. Dentro de estas condiciones, las estrategias han asumido un carácter más adaptativo que innovativo; con ello se tiende a reducir el plazo que media entre la formulación y la implementación de los programas.

III. Además de las condiciones para el surgimiento de políticas de planificación urbana, la evaluación efectuada por Rodwin considera el ambiente en que ellas se desenvuelven. Los cinco países incorporados en el estudio muestran grandes diferencias en este respecto (tamaño, clima, recursos, localización, organización socio-política, diversidad interna, niveles económicos, patrones de crecimiento demográfico). Ninguna de ellas pareciera haber impedido la adopción de estrategias de crecimiento urbano; todos estos países están tratando de estimular el desarrollo económico nacional y dentro de este esfuerzo ocupa un rol importante la incentivación de sus regiones retrasadas. Sus diferencias, sin embargo, ponen un acento diverso a la eficacia con que se realizan las acciones pertinentes y, obviamente, confieren un sello distintivo a algunos elementos básicos: en los países pobres se intenta la apertura de hinterlands, mientras que en los más industrializados se trata de detener el retraso que ellos pudieran tener. Lo sorprendente es que, a pesar de las diferencias que exhiben, y que han afectado sus oportunidades para el desarrollo, todos ellos muestran diseños de estrategias urbano-regionales y definiciones de problemas básicos similares. En todos estos países se perciben la concentración desmedida y los desequilibrios regionales como problemas relevantes y en todos ellos se tiende a modificar el crecimiento metropolitano y a estimular el surgimiento de centros de crecimiento urbano en las regiones menos prósperas. Tales observaciones conducen a la noción que las diferencias contextuales no operan en la forma que intuitivamente se sospecha. Aunque pareciera esperarse que la aplicación de políticas que favorezcan ciertos territorios, en desmedro de otros, pudiera ser más exitosa bajo condiciones de un gobierno central fuerte, sin oposición, con una sociedad estructurada jerárquicamente, la realidad no siempre demuestra este aserto. Puede ocurrir, por el contrario, que la fortaleza del gobierno central esté asociada con la inexistencia de cuerpos locales de gestión a los que correspondería poner en práctica la estrategia pertinente (Venezuela, Turquía). En otros términos, se puede registrar una situación de apoplegía en el centro y de anemia en la periferia que favorecería la rapidez del diseño de una política urbano-regional a nivel nacional, pero complotaría contra su implementación en otros planos de gobierno (Gran Bretaña, Francia). A la inversa, una estructura política central relativamente débil puede desarrollar programas regionales si cuenta con gobiernos locales eficientes o con un sistema empresarial vigoroso; además, bajo estas mismas condiciones puede emerger una formulación política central poderosa si se perciben problemas urbanos críticos (ciudades centrales, estímulo a las áreas menos prósperas). Este último es el caso de los Estados Unidos. Pese a las diferencias contextuales, se registran tendencias similares en la detección de problemas y en las conceptualizaciones.

Un elemento significativo es que las semejanzas que registran los países considerados al abordar las materias urbano-regionales, por sobre sus diversidades ambientales, alcanzan el nivel organizativo. En efecto, en todos ellos existe la convicción de que las pautas orientadoras de las estrategias de crecimiento urbano no pueden ni deben permanecer sólo en el plano local.

IV. En el terreno conceptual y de fijación de metas, es posible hacer mención a enfoques "tradicionales" a pesar de la escasa madurez de las estrategias de crecimiento urbano. Así ocurre con la consideración del rol que deben jugar las diferentes ciudades y regiones en el desarrollo de un país

(programación de inversiones en infraestructrua, en programas industriales, etc.); sin embargo, esta definición puede conducir a decisiones y resultados diversos (Gran Bretaña, Francia, Venezuela). A pesar de lo anterior, suele estimarse que los esfuerzos en pos del desarrollo naufragarían si no se tuviese claridad conceptual y de objetivos, aunque desde esta perspectiva sería impracticable el desarrollo de estrategias de desarrollo urbano porque ellas descansan en dos supuestos "nebulosos": las desventajas de las ciudades grandes (¿cuándo se hacen demasiado grandes o congestionadas?) y la factibilidad de promover centros de crecimiento (¿cómo surgen y cómo irradian sus efectos dinámicos sobre los hinterlands circundantes?). Y, no obstante, se desarrollan acciones sobre estas materias, no es ésta la primera vez que quienes adoptan decisiones se ven enfrentados a manipular fuerzas que no comprenden a cabalidad. El panorama puede tornarse aún más descorazonador si se considera que en muchos países, y no sólo en Estados Unidos, los propósitos del desarrollo han sido formulados de modo muy ligero y vago, no permitiendo evaluar los efectos de las medidas adoptadas (estímulo a los centros de crecimiento y a superar el desempleo en las regiones retrasadas británicas; falta de propósitos explícitos en el caso turco; promover metrópolis de equilibrio para competir con París a pesar de que los propósitos a nivel nacional de Francia contradigan esta intención). La única excepción probable a esta indefinición de metas sería Venezuela, pero esto sólo pareciera ser válido para el caso de la Guayana donde se confunde el estímulo regional con las metas nacionales de inversión, producción y exportación. Esta ambigüedad generalizada en la definición de propósitos, susceptible de perdurar por mucho tiempo, sugiere que sería imposible que un gobierno formule, al menos en sus inicios, metas nacionales precisas para el desarrollo urbano-regional. Más practicable sería la elaboración de algunas pautas generales que pudieran redefinirse posteriormente y la determinación de propósitos y programas de desarrollo más detallados para sólo una o dos regiones "piloto". Es más fácil y realista precisar metas una vez que un programa está en marcha y se tiene conciencia de lo que es factible y deseable; esto implica un proceso de aprendizaje que puede tomar una o dos décadas.

A pesar de la ambigüedad de objetivos señalada, las medidas adoptadas han tenido un carácter bastante concreto. Se ha tratado de alterar la tasa de crecimiento de una ciudad y estimular el desarrollo en otras zonas mediante instrumentos tradicionales de control e incentivos (impuestos, infraestructura, créditos, depreciacion, excepciones). La tendencia, especialmente en Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, es adoptar medidas simples y limitadas en un comienzo; la actitud ha sido regida por la prudencia, de modo que los mecanismos puedan perfeccionarse una vez alcanzado cierto consenso o un nivel razonable de certidumbre. El procedimiento de incentivos y controles no ha sido del todo adecuado como para impedir la expansión de una capital o una metrópolis dominante, pero se ha ido perfeccionando en el campo de las posibilidades y alternativas ofrecidas a las empresas y a los ministerios. Un sistema nacional de incentivos y controles que refuerce una estrategia de crecimiento urbano puede desplegarse de distintas formas. Una modalidad consiste en establecer un equipo técnico a nivel ejecutivo superior y luego desarrollar una estrategia nacional para el desarrollo territorial; esto tiene la ventaja de requerir un cuerpo reducido de especialistas a cargo de una estrategia totalizadora (formulación de

objetivos, instrumentos legales, políticas, mecanismos administrativos, medios de implementación), así como demandar un plazo reducido de operación; pero presenta la desventaja de necesitar profesionales experimentados, recursos eficaces y equipos de apoyo a nivel local. A pesar de su simplicidad y estilo directo, esta modalidad centralizada adolece de debilidades cuando hay escaso respaldo político, administrativo y analítico fuera del gobiernoo central (ejemplo de la breve experiencia turca). Un procedimiento alternativo consiste en poner el énfasis en la promoción de una o más regiones metropolitanas en asociación con planes y políticas nacionales de desarrollo (Venezuela, Turquía); ello permite ir formando equipos especializados que se familiarizan con programas públicos y gubernamentales. El supuesto básico es que ciertas ideas esenciales del programa ameritarán un apoyo creciente y generarán presiones para desarrollar programas complementarios; sin embargo, los conflictos políticos pueden aminorar la eficacia de las políticas de desarrollo y se requiere de estadistas capacitados para lograr la articulación de una imagen nacional favorable (el problema de la dispersión o de la concentración ha generado tales reacciones que los gobiernos han predicado en cierto sentido y actuado en el opuesto, como ha acontecido en Francia).

V. Con base en las tendencias respecto de las condiciones previas, del rol del contexto, de los conceptos y metas en el campo de las políticas de urbanización, observadas en los cinco países considerados, Rodwin deriva siete inferencias precautorias para quienes adoptan decisiones.

Según la primera poposición, dentro de los próximos quince o veinte años es probable que no sea factible (ni deseable), en la mayoría de los países en vías de desarrollo, detener la dispersión o el crecimiento poblacional de las ciudades gigantes (con 500 mil o más habitantes), sino que sería factible (y deseable) reducir sus tasas de crecimiento en relación con las de otros centros urbanos. No existe un solo ejemplo exitoso de detención del crecimiento de estas ciudades centrales y no hay indicios que los países en vías de desarrollo puedan lograr impedir esta tendencia merced a su carencia de recursos y de capacidad de gestión. El objetivo pudiera ser más modesto: elevar los ingresos y el número de empleos en otras ciudades y regiones, mejorar su infraestructura y sus capacidades de expansión (las ciudades del oeste norteamericano en el siglo XIX y del este soviético contemporáneo, el desarrollo de Angola y de la Anatolia interior en Turquía, la promoción del crecimiento de las regiones británicas menos prósperas y el estímulo a las metrópolis de equilibrio franceses, así como el aumento de los ingresos y de las actividades económicas del sur de Italia, son algunos ejemplos fructíferos de surgimiento de sistemas más equilibrados de ciudades).

La segunda inferencia consiste en que promoviendo las ciudades grandes se tiene el mejor medio para contrarrestar el crecimiento de las gigantes. Las ciudades pequeñas no pueden competir con las gigantes porque en éstas las empresas disponen de reservas laborales más vastas y diversificadas, las familias cuentan con mayor variedad de oportunidades culturales, sociales y de empleo y porque ambas instancias, empresas y familias, tienen acceso a niveles superiores de servicios e intercambio. Las ciudades gigantes concentran población e ingreso, refuerzan los hábitos, actitudes y ritmo de la sociedad moderna, manejan habilidades de gestión y despliegan una amplia gama de roles-modelos que fomentan la ambición y el esfuerzo de emulación. Las ciudades pequeñas sólo pueden competir con las gigantes cuando se localizan en las inmediaciones de éstas últimas y utilizan sus ventajas sin requerir de muchos costos. En cambio, las ciudades grandes existentes (entre

100 mil y 500 mil habitantes) o nuevas pueden manejar recursos de modo más eficaz y competir con las gigantes. Una ciudad pequeña que pierde algunas de sus actividades económicas se halla en una situación peligrosa; en tanto, una grande, tal como una empresa grande, puede usar sus reservas y servicios para reorganizar y transformar su economía, estudiar sus problemas, sus recursos, sus necesidades, sus aspiraciones y su potencial de desarrollo (ejemplos de esta situación son las ciudades de la segunda generación de new towns británicas del norte, de mayor tamaño y capacidad para acelerar el crecimiento y reducir el desempleo de las primeras, y el reconocimiento del gobierno francés respecto de la necesidad urgente de promover metrópolis de equilibrio regionales y mecanismos de gestión a estos niveles).

La tercera consideración es que las ciudades nuevas y las expandidas deberían servir a los propósitos básicos de las estrategias de asentamientos y no contribuir a su frustración ni a ignorarlas. Su valor social será marginal si ellas no reducen las diseconomías y mejoran la organización de las ciudades gigantes o estimulan centros de crecimiento en las regiones con alto nivel de desempleo y subempleo. Desgraciadamente no es fácil vincular comunidades nuevas con las necesidades inmediatas o a largo plazo de las metrópolis gigantes y los costos de su desarrollo son demasiado altos como para que sus beneficios recaigan sobre regiones limitadas. No obstante, es necesario superar la tentación de construirlas en áreas de gran dinamismo, donde no sólo es más fácil su desarrollo, sino que las perspectivas de mercado son más atrayentes y existen mayores intereses en pro de la innovación (en diseño urbano, transporte, equipamiento y sistemas constructivos).

Una cuarta inferencia es que si se persigue una política de descentralización concentrada, la elección de las regiones es de importancia crítica y debiera relacionarse con los fines, limitaciones y oportunidades de desarrollo, teniendo especial cuidado en cautelar los efectos de equidad y difusión. Aunque ésta es una decisión política, ella puede estar orientada por criterios que guíen la elección de regiones para el desarrollo. Un programa apropiado sobre la materia puede requerir un largo período de elaboración, pero en el corto plazo pueden tenerse elementos de juicio sobre las perspectivas de desarrollo que se perfeccionen con el tiempo. La mayoría de los países desean maximizar sus tasas de crecimiento y elevar el ingreso per cápita, pero tales propósitos están sujetos a muchas limitaciones (niveles mínimos de consumo; tasas implícitas de descuento sobre utilidades futuras; distribución o tasa de redistribución de ingreso por clase y región esperadas; requerimientos futuros de defensa; balanzas de cambio específicas; recursos de capital y de gestión disponibles; participación y mantención del sistema). Por otra parte, en la selección de región (es) para el desarrollo deben considerarse elementos tales como factibilidad de mejoramiento del acceso regional a bajo costo, recursos existentes o hinterlands densamente poblados; todo ello requiere de evaluaciones previas sobre las probables consecuencias culturales y económicas de los programas de desarrollo propuestos en diversas regiones. Evidentemente, a largo plazo se requiere de análisis comparativos más refinados de las perspectivas futuras de las regiones líderes y de las alternativas de desarrollo a fin de efectuar recomendaciones programáticas; ello implicará proyecciones de tendencias (económicas, demográficas, de consumo e inversión), estudios sobre

oferta y demanda, estimaciones sobre efectos inducidos por los programas, matrices insumo-producto inter-industriales e inter-regionales y métodos de programación.

Una quinta consideración señala que aun cuando el estímulo a la descentralización concentrada en ciudades grandes pudiera ser una política razonable dado el estado actual de nuestro conocimiento, ella es sostenible, políticamente, sólo si se efectúan esfuerzos complementarios apropiados para auxiliar otras regiones-problema. Siempre existe algún grado de injusticia cuando un gobierno ayuda a algunas áreas en desmedro de otras, el ethos político de la equidad pudiera aparecer violado. Pero esto no implica que tal estrategia sea impracticable; siempre hay formas de efectuar inversiones que resulten políticamente prudentes y económicamente convenientes: pueden diseñarse medios para ayudar a los habitantes en regiones estagnadas mientras se establecen programas regionales mayores en otras partes.

Como sexta proposición, Rodwin indica que las estrategias nacionales para el desarrollo urbano pudieran ser obstaculizadas seriamente hasta que los recursos y habilidades locales de gestión sean fortalecidos. Actualmente casi en todas partes los ingresos locales son mínimos, los salarios menguados, los servicios y la información básica a aquellos niveles son escasos. Por diversas razones los problemas de capacidades locales no han jugado un rol importante en las políticas nacionales relacionadas con las estrategias de crecimiento urbano. Otros problemas han sido considerados más importantes en los países pobres donde, además, suele haber ausencia de tradición en materia de gobiernos locales fuertes, pero el excesivo número de funcionarios de los gobiernos centrales y la necesidad de promover iniciativas locales incentivará, eventualmente, el despliegue de esfuerzos por resolver estos problemas mediante alguna forma de descentralización. En los países más desarrollados los gobiernos locales han adquirido importantes responsabilidades de planificación territorial y desarrollo, pero sus poderes son limitados y han requerido del apoyo de los niveles centrales. Un efecto del fortalecimiento de las esferas locales de gestión será el debilitamiento del poder central para guiar estrategias de desarrollo regionales.

La última inferencia consiste en que un problema básico que enfrentan las estrategias es cómo asegurar que los grupos que deberían beneficiarse del crecimiento realmente obtengan tales ventajas. Es habitual que cuando las regiones acomodadas asisten a las más pobres resultan más beneficiadas que las últimas; por ello es que se intente conceder a los habitantes de las regiones pobres un mayor grado de participación en el proceso administrativo y político. Así es como ciertos programas han debido modificarse por efecto de presiones locales (Venezuela, Turquía), mientras que en otros casos se propugnan formas de autonomía (Escocia, Asambleas Regionales Francesas, presiones "participacionistas" de negros y pobres en Estados Unidos). Todo pareciera apuntar al hecho que las estrategias urbanas del futuro no obedecerán sólo a los esfuerzos de los gobiernos centrales por ayudar a las regiones retrasadas mediante incentivos y controles; más bien, ellas surgirán de presiones y demandas de los habitantes de regiones pobres por tener mayor cabida en la planificación y administración de políticas.

ROSSI, Alberto

"La teoría de los polos como instrumento de reestructuración de los sistemas urbanos en América Latina", en Planificación Regional y Urbana en América Latina. Buenos Aires, Argentina, 1974.

Aun cuando toda estrategia de desarrollo se da ineludiblemente en un marco especial, en la mayoría de los planes de desarrollo que se elaboraron en los países latinoamericanos durante los años sesenta los aspectos espaciales se trataron en forma explícita; antes bien, las alusiones al espacio geográfico surgieron a raíz de las estrategias global y sectorial de dichos planes.

Las consecuencias de la aplicación de los planes y políticas se reflejaron en la continuidad de las tendencias a la concentración espacial, tan características del proceso histórico de los países latinoamericanos, por lo que se acentuaron las disparidades regionales en cada uno de estos países y estas disparidades significan un empeoramiento, en términos relativos, de las condiciones de vida de amplios sectores de la población localizada en las regiones periféricas de estos países (v.gr. el Nordeste de Brasil, la Sierra peruana y ecuatoriana, etc.).

Para afrontar esta situación surge la necesidad de incorporar implícitamente una estrategia de desarrollo regional en los planes nacionales de desarrollo; ello implica que los diversos instrumentos que conforman el programa de política económica del plan se deberían diseñar con el propósito de lograr en forma integrada y coherente los objetivos globales, sectoriales y espaciales de la imagen del plan. Un programa de política económica con estas características ha sido una de las grandes carencias en la planificación llevada a cabo hasta el presente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Para estructurar un programa de este tipo se puede decir que una política de creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas es el instrumento que, en ciertas condiciones,,podría impulsar el desarrollo de algunas regiones de la periferia a la par del de la nación en su conjunto, persiguiendo las metas siguientes:

a) mejorar las condiciones de vida de la población localizada en regiones periféricas mediante una más equitativa distribución geográfica del ingreso, un aumento en la ocupación y un más fácil acceso a bienes y servicios;

b) incorporar al proceso productivo nacional los recursos inexplotados de las regiones de la periferia, lo cual en el largo plazo puede llevar a incrementar el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto;

c) sustraer recursos destinados a absorber déficit en las grandes concentraciones para canalizarlo hacia el desarrollo de las regiones de la periferia. Esto requiere simultáneamente una serie de medidas destinadas a controlar la expansión de los centros.

Una política favorable a la creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas, integrada en la política nacional de desarrollo, puede atenuar las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro con la periferia.

Para ello es necesario que los instrumentos de política económica del plan repercutan efectivamente en las causas que determinan los flujos interregionales de recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos, lo cual implica la existencia de instrumentos de política económica concebidos en forma global y coherente, que hasta ahora no existe en los países latinoamericanos. Las políticas de desarrollo regional existentes en América Latina (para la Guayana venezolana y el Nordeste de Brasil, por ejemplo) no son políticas de creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas. En cualquier forma, una política de este tipo tendría que enfrentarse a una restricción esencial impuesta por la escasez de recursos de capital, característica de estos países. De esto se deduce que, en la mayoría de los casos, sólo se podrá elaborar y aplicar una política selectiva de creación de polos de desarrollo, acompañada de la consolidación de la red urbana nacional en sus distintos niveles.

Aun así, esta política afectaría los intereses de los grupos y centros dominantes, por lo que se podría encontrar con una creciente oposición que, a fin de cuentas, pondría en entredicho la posibilidad de aplicar una estrategia como la aquí señalada (C. de Mattos).

Ante la necesidad de estructura los sistemas urbanos de América Latina de acuerdo con las políticas de desarrollo nacionales, la teoría de la polarización constituye un instrumento que permite:

- compensar los desequilibrios existentes en sistemas urbanos que lo requieran;
- mediante una política de descentralización de actividades y recursos, reforzar y crear modos en el sistema urbano que permitan jerárquica y funcionalmente que las decisiones sobre el desarrollo de una región se tomen teniendo en cuenta la prestación de servicios y la generación del desarrollo;
- reconstituir y ampliar progresivamente el subsistema urbano de modo de lograr una cobertura que amplíe las áreas respectivas e incorpore la periferia al proceso de desarrollo, disminuyendo las zonas estancadas y de fronteras;
- a partir de un enfoque global del desarrollo de la región, establecer estrategias y prioridades en la asignación de inversiones sectoriales para las áreas y los centros urbanos del subsistema;

La aplicación de la teoría implica la adopción de estrategias y la formulación de políticas de desarrollo en los órdenes económico, social, político-administrativo y físico-espacial que neutralicen los factores que contribuyen a reforzar los desequilibrios existentes y la formación del dualismo estructural que se mantiene e intensifica, impidiendo la propagación del desarrollo y la incorporación de la periferia al proceso de desarrollo. Las políticas respectivas deberán destinarse tanto a las áreas en las cuales es inseguro el subsistema, según sus características, como a los centros de crecimiento o "polos" en lo que toca a prestación de servicios y generación de difusión del desarrollo.

La fijación de pocos centros de crecimiento por etapas, especialmente por el apoyo a los centros existentes, parece ser la solución más viable en razón de la limitación de recursos.

La efectividad de la aplicación de la teoría de la polarización en la reconstrucción del sistema urbano dependerá del conjunto de medidas que se adopten, entre otras:

a) Definición de políticas de desarrollo nacional, regional y urbano coherentes y explícitas;

b) Existencia de un sistema institucional (de planificación y de toma de decisiones) adecuado para orientar y coordinar las acciones entre niveles y sectores;

c) Existencia de un sistema administrativo concordante con el subsistema urbano, con clara delimitación de poderes y funciones;

d) Que los centros de crecimiento cuenten con capacidad de decisión y con la fuerza y los instrumentos que permitan difundir el desarrollo, reinvertir los beneficios en el área inducida y atenuar las relaciones entre los elementos de la jerarquía inferior con la metrópoli;

e) Encauzamiento del proceso de urbanización de los centros de crecimiento por medio del manejo y control de los mecanismos que estimulan la concentración; establecimiento de fases de crecimiento; equilibrio adecuado entre las inversiones productivas y las de tipo social; acciones de control social para la adaptación de la población del área y la migrante al centro en proceso de cambio.

SAH, J.P.

"Land policies for urban and regional development", in Planning for urban and regional development ECAFE, New York, 1971. pp. 153-169

En muchos países de la región ECAFE hay conciencia de la gravedad de la situación urbana y su íntima conexión con el problema de la tierra, sobre todo en los países con una alta tasa de urbanización como Hong Kong, India, Japón, Pakistán y Singapur. Algunos han tomado medidas como la planificación regional urbana, la remodelación de ciudades, el establecimiento de organizaciones de planificación física, la conservación de recursos territoriales, la creación de nuevas ciudades y el uso de recursos fiscales para estimular el desarrollo. El autor comenta en forma breve la experiencia en la región ECAFE, en particular la de Japón e India, en cuanto a políticas de tierras urbanas y llega a la justificada conclusión de que los esfuerzos realizados hasta ahora son inadecuados en comparación con la dimensión del problema. Algunos países, por tener un carácter meramente rural dan preferencia al desarrollo de áreas rurales. Más serias son las deficiencias que resultan de un ineficiente diseño de los planes, de la falta de una organización administrativa y fiscal adecuada que forma la base para implementar los planes y de la falta de planificadores físicos calificados. A continuación el autor da atención a algunos detalles de las políticas. Sobre las áreas sobre pobladas señala que los planificadores en general prefieren remodelarlos, sin embargo opina que antes de iniciar tal proyecto primero habría que conservar y rehabilitar las áreas. Se refiere también en forma breve a los esquemas de reajuste territorial, que proyectan juntar diferentes lugares congestionados en una área grande. En cuanto a la distribución de las densidades de población dentro de un área metropolitana recomienda nivelar las diferencias. Para contrarrestar la urbanización dispersa se refiere a la experiencia obtenida en Francia donde se han establecido zonas de prioridad de desarrollo urbano. El autor termina su artículo con una amplia referencia al control público sobre el territorio y la regulación de territorios urbanos, en particular respecto a los países de la región ECAFE.

SALMONA, Rogelio

Urbanización e integración social
Colombia, ASCOFAME, 1968
ASCOFAME
(Posiblemente el hombre urbano)
Elaboración teórica.

Objetivos:

Analizar una de las causas de la desorganización social, que es la de la inadaptación recíproca del hombre a la ciudad.

Conclusiones:

Se describe una situación en que la urbanización ocasiona inadaptación del hombre a la ciudad, la que es provocada por la diferencia de cultura entre el medio urbano y el medio rural. Se produce un gran distanciamiento.

Cuando la antinomia es muy fuerte entre sociedad rural y sociedad urbana,la las inconveniencias características del proceso de urbanización llegan a tener consecuencias desastrosas. Evitar estas consecuencias es lo que constituye una política urbana adecuada, lo cual sería imposible sin la reducción del distanciamiento entre el medio urbano y el medio rural.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. IV, Colombia, p. 98)

SANHUEZA, Bernardino

Notas para perfilar una política de desarrollo regional en Chile.
Santiago, CIDU, 1974. (Documento de trabajo Nº 73).
Universidad Católica, CIDU.
1964-1970
Análisis de datos secundarios (censos, etc.) y elaboración teórica.

Objetivos:

a) Análisis del proceso de concentración de la población, del crecimiento territorialmente centralizado de la economía y del sistema concentrado de decisiones del sector público que ha sufrido Chile.

b) Perfilar una estrategia que pueda servir de base para una política de descentralización y desconcentración de la actividad administrativa, social y económica del país.

Conclusiones:

a) Se plantea la adopción de medidas extraordinarias, que tengan por objetivo hacer cambiar el curso de la principal tendencia que alimenta la corriente centralista, en el mediano plazo.

b) Se propone una acción concentrada en aquellas ciudades o conjuntos urbanos del país que están actualmente en condiciones de constituirse en centros de poder, y que puedan contrapesar la influencia de Santiago.

c) Se otorga una atención limitada a los aspectos jurídico-administrativos del proceso de desconcentración, salvo en aquellas instituciones y mecanismos que se consideren esenciales para el éxito de la estrategia.

d) Se sugiere hacer cambiar la mentalidad centralista del chileno, por medio de algunas acciones gubernamentales que produzcan efectos psicológicos en el sentido contrario.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile. p. 326).

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E OBRAS PUBLICAS

Sistema de desenvolvimento regional e urbano para o Estado do Río Grande do Sul (SISDRU). Porto Alegre.

La identificación de la realidad económica, física, social y administrativa del Estado de Río Grande do Sul, condujo a la formulación de medidas cuya concepción está enmarcada en dos puntos básicos: la definición de unidades espaciales para la planificación y la administración del desarrollo y la definición de la estructura institucional y de organización del Sistema de Desarroollo Regional y Urbano (SISDRU), con la determinación de los procedimientos y flujos de comunicación necesarios para el funcionamiento del sistema.

La necesidad de estructurar un sistema de desarrollo regional y urbano en el Estado era apremiante ante el desigual desarrollo y de las diferentes regiones que lo integran y el lento ritmo de crecimiento económico que se apreciaba en relación con el rápido incremento de la población. Territorialmente, Río Grande do Sul se caracteriza con la presencia dominante del área metropolitana de Porto Alegre con 1 500 000 habitantes concentrados en 14 municipios, frente a un total de 7 000 000 que constituye la población del Estado; y fuera de esta área sólo 9 ciudades superan los 50 000 habitantes, razón por la cual no resulta extraño que la capacidad de acción de los centros urbanos sea relativamente pequeña. Los estudios del Departamento de Planeamiento Regional y Urbano de la Secretaría de Desarrollo Regional y Obras Públicas (SDO) de Río Grande do Sul que han puesto en evidencia los hechos anteriores, demostraron también el insuficiente poder de control por parte del poder público para dirigir el proceso armónico del desarrollo en todo el territorio estadual debido precisamente a problemas derivados del estudio mismo de desarrollo, de la planificación y de la ejecución de planes.

El SISDRU, concebido como instrumento para la implantación de la política de desarrollo, pretende utilizar los sistemas urbanos como apoyo a las actividades económicas y ofrecer condiciones de integración política y administrativa del Estado y de las regiones que lo componen. Sus objetivos específicos son la promoción de la comunicación y la cooperación entre organismos del Estado cuyas actividades se relacionen con el desarrollo regional y urbano; el logro de la compatibilidad de las acciones de los niveles del poder político (federal, estatal y local) y del sector privado en iniciativas que interesen al desarrollo de las regiones; el estímulo al flujo de información necesaria para la planificación; la armonización de los objetivos de desarrollo regional y local a corto y mediano plazo con los de desarrollo a largo plazo del Estado; el perfeccionamiento de las políticas del gobierno estatal a nivel regional, por medio del estímulo, la cooperación y la coordinación de las acciones del poder ejecutivo; la definición de estrategias y mecanismos para alcanzar las metas del desarrollo y el aumento de participación de la comunidad en las decisiones pertinentes al bienestar de las regiones y de las localidades.

La estructura institucional del sistema está conformada por eslabones unidos en sentido horizontal y vertical. La comunicación articulada horizontalmente se da en niveles de Estado y de región, formando parte del primer nivel el gabinete de planificación de desarrollo regional y urbano, la

comisión permanente de planificación, grupos operativos, agentes sectoriales y la Central del Sistema, el órgano más importante, con sede en la Secretaría de Desarrollo Regional y Obras Públicas y de la cual forman parte un representante del Gobernador, el Secretario de Desarrollo y Obras Públicas y los demás Secretarios del Estado cuyas carteras tienen acción decisiva en el desarrollo regional.

La conveniencia de líneas de comunicación a nivel regional obedece a la necesidad de dar participación en el proceso de desarrollo a otros niveles de la administración pública y a las mismas comunidades que deben ser los voceros de los intereses de la región ante el Gobierno Estatal. Así, pues, en cada región existe un consejo consultivo de planificación regional conformado por los representantes de los órganos federales que actúan en ella, los representantes de las diferentes secretarías del Estado, el agente regional, el presidente de la asociación regional de municipios y representantes del sector privado.

La relación o línea de comunicación vertical viene a ser un conducto de intercambio general del sistema que busca incorporar, de forma institucionalizada, los organismos que actúan en los niveles horizontales y que conforman el Consejo de Planificación del Desarrollo Regional y Urbano (CPD), de carácter consultivo.

(Extraído textualmente del Noticiero SINDU, noviembre 1974).

SINDU

"Regiones Metropolitanas y Política Urbana en el Brasil. Decreto-Ley sobre la creación de la Comisión Nacional", en SINDU Noticiero, julio 1974.

SINDU ofrece en este artículo una traducción española de la presentación del Decreto-Ley sobre la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana, presentada por el Ministro Jefe de la Secretaría de Planificación al Presidente de la República.

En la justificación del Decreto-Ley, el Ministro hace referencia al proceso acelerado de urbanización que viene generando grandes distorsiones tanto desde el punto de vista de su distribución espacial, predominantemente litoral, como por las funciones desempeñadas por las diferentes ciudades en el desarrollo y por el nivel y calidad de los equipamientos urbanos.

Para que la política nacional de urbanización incorpore la dimensión espacial de la estrategia económica del país, preparando las zonas urbanas para recibir el desarrollo económico y social que está programando, además de soluciones para los problemas específicamente intraurbanos, propone el Gobierno las siguientes directrices:

a) Una política de desarrollo urbano debe reducir las desigualdades inter e intra-regionales, ordenar y expandir la ocupación productiva del espacio brasileño.

b) Definir la estructura urbana deseable, concebida en función de los objetivos y programas de desarrollo nacional y regional.

c) Descontracción intra-regional del sistema urbano dominante en la región sudeste, para evitar el crecimiento excesivo de Río de Janeiro y Sao Paulo.

d) La ordenación del proceso de desarrollo del sistema urbano de la región sur, mediante la expansión ordenada de las metrópolis regionales y el fortalecimiento de núcleos urbanos de tamaño intermedio.

e) La dinamización de la base económica de las metrópolis regionales del sistema urbano del nordeste y el refuerzo de las actividades productivas y de los equipamientos sociales de los polos urbanos del interior.

f) La promoción de la urbanización en las áreas de ocupación reciente o no consolidada de las regiones norte y centro-oeste y la organización del desarrollo de las metrópolis regionales en formación de la región geo-económica de Brasilia.

Para la ejecución integrada y armónica de la política de desarrollo urbano propone el Ministro:

a) La creación de la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y de la política urbana.

b) Definir las líneas básicas de actuación de los diversos organismos gubernamentales.

SITIO, Nilda

"La pérdida de población de las provincias argentinas y los mecanismos de identificación regional".
En: Simposio sobre política de población para la Argentina.
Buenos Aires, 4 al 8 de noviembre, 1969.
Elaboración teórica,
Biblioteca de Ciencias Sociales. Instituto Torcuato Di Tella.

Objetivos:

Estudiar los mecanismos que pueden favorecer el control de la emigración en las zonas no centrales del país.

Conclusiones:

a) Para el estudio de los mecanismos que favorezcan el control de los migrantes, se hace necesario conocer más en profundidad a la población que se queda y a la población que, queriendo irse, no lo hace.

b) Este conocimiento no debe circunscribirse a las variables edad, sexo, status socio-económico, etc., sino también al mayor o menor grado de identificación regional, ya que se sostiene que este atributo tiene consecuencias importantes en términos de conductas orientadas hacia el desarrollo.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. I, Argentina. Centro de Estudios Urbano Regionales. Instituto Torcuato Di Tella. p. 111).

STEFANOVIC, Dusan

"Metropolitan Planning in Yugoslavia" (Background Paper N° 2 prepared for the Group of Experts on Metropolitan Development, meeting held at Stockholm, 14-30 September 1961), en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning of Metropolitan Areas and New Towns (ST/SOA/65-Sales N° 67.IV.5), pp. 111-120.

Además del considerable aumento de la población, dos procesos han tenido gran significación en el desarrollo yugoslavo de postguerra. El primero corresponde al notable progreso económico alcanzado fundamentalmente a través de la industrialización. El segundo consiste en la construcción de una sociedad socialista que ha implicado el surgimiento de un poderoso sector público basado en la propiedad social de los medios de producción, la inauguración de un sistema de planificación económica que regula el desarrollo urbano-regional y el establecimiento de un sistema de gestión laboral en las empresas y de auto-gobierno local. La rápida transformación económica y social ha incidido sobre el proceso de urbanización generando los siguientes efectos: a) duplicación de la tasa de urbanización de preguerra; b) una distribución equitativa del incremento de la población urbana por categorías de tamaño de los centros; c) un nivel moderado de población urbana total (26 por ciento de los habitantes del país); y, d) mantención del aumento de la población rural, pero reducción de su tasa de incremento a la mitad del valor alcanzado en la preguerra. Paralelamente, ha habido una política definida de estímulos a la industrialización y a las actividades no agrícolas en las aldeas y pueblos menores, de modo tal que alrededor del 50 por ciento de la población total puede clasificarse como no agrícola (año 1959).

Los propósitos de la planificación física en Yugoslavia se identifican con la búsqueda de un desarrollo equilibrado de los centros de diversos tamaño a fin de aminorar las disparidades significativas heredadas en cuanto al nivel de vida. Los logros en materia de desarrollo equilibrado y descentralizado se expresan a través del nivel de actividades no agrarias realizadas fuera de los cinco centros metropolitanos (Belgrado, Zagreb, Sargivo, Skopje y Ljubljana). Tan solo se mantiene un cierto grado de concentración de las funciones administrativas. En cambio, la descentralización industrial exhibe una fisonomía más promisoria. Por otro lado, el desarrollo de las ciudades ha traído beneficios y progreso para el sector agrícola, al absorber gran parte de los excedentes de población y al crear una demanda que ha estimulado el aumento de la productividad. Al estancamiento experimentado por este sector inmediatamente después de la guerra, cuando el grueso de la inversión se destinó a la industrialización, ha seguido un aumento considerable de la producción que ha permitido satisfacer las necesidades del consumo interno. Las áreas metropolitanas han contribuido especialmente en este proceso a través de la organización de grandes complejos cooperativos que contratan y distribuyen la producción de las cooperativas agrarias y les otorgan créditos para mejoramiento de suelos y cultivos especializados. También la producción de otros bienes de consumo se ha visto incentivada por la urbanización y por la operación de un mercado de oferta y demanda, paralelo al plan económico. De allí que la expansión urbana, particularmente la de las cinco metrópolis (capitales de las repúblicas de la Federación), haya contribuido no sólo a incrementar el ingreso nacional, en forma directa, sino a modelar los patrones de consumo en beneficio del desarrollo económico de todo el país.

Un obstáculo muy serio para la realización de la planificación yugoslava ha sido la carencia histórica de un retraso cultural y económico muy severo. A pesar de los esfuerzos materializados en la gran velocidad del crecimiento económico, Yugoslavia sigue ocupando una posición desmedrada frente a los países desarrollados. Dado el retraso señalado resulta utópico esperar una rápida eliminación de las desigualdades regionales y sociales. Sin embargo, las políticas sociales, que abarcan a la totalidad de la población, han merecido especial énfasis. Existen serios problemas sociales que se derivan del rápido crecimiento de la población total y del traslado de los habitantes rurales a las ciudades; es necesario asegurar el abastecimiento de la población urbana, proporcionarle vivienda y empleo y prestar asistencia a los migrantes internos para que se adoptan al medio urbano. Tales problemas se ven agravados por la necesidad de educar y capacitar para la vida laboral a las personas, especialmente a los niños y a las mujeres.

Para poder afrontar los serios problemas sociales, debidos a la carencia histórica de medios materiales, fue necesario recurrir inicialmente al racionamiento de bienes no agrícolas y al control de las viviendas. Paulatinamente las restricciones han ído desapareciendo. A partir de 1952 se restableció el libre funcionamiento del mercado, manteniéndose algunos precios controlados y estimulándose el sector agrícola. La falta de viviendas, extremadamente acentuada en las grandes ciudades, se agudizó con el rápido crecimiento de la población urbana. Desde 1955, la tasa de construcción, sin embargo, ha duplicado el ritmo de incremento de la población, a la vez que se ha mejorado la calidad de las viviendas y del equipamiento comunitario. Este progreso se ha generado por efecto de dos factores: la expansión industrial del país y la organización de instituciones cooperativas de autogestión para financiar las viviendas. "Este sistema ayuda a preservar la iniciativa y el derecho de los ciudadanos y de sus organizaciones autónomas para efectuar sus decisiones y reduce la intervención gubernamental a un mínimo. Su financiamiento procede de fondos que los municipios reciben como contribuciones forzosas de las empresas e instituciones administrativas y que se administran por parte de un comité autónomo. En educación y cultura se dispone de programas orientados a eliminar el analfabetismo e incrementar el grado de escolaridad de la población total; para su operación, existen secretariados que coordinan los requerimientos efectuados por las comunas, organizaciones sociales, empresas y colectivos laborales. La enseñanza superior se ha redistribuido por el territorio y el número de estudiantes universitarios se ha sextuplicado en 20 años. Algo similar ha ocurrido con la atención sanitaria y la salud en general. Educación y salud son servicios gratuitos para toda la población y se financian mediante contribuciones individuales que son proporcionales a los ingresos. En general, a medida que se han incrementado los ingresos se han retirado los subsidios y se han asignado mayores responsabilidades a los organismos locales de gestión.

A pesar de los esfuerzos realizados en materia de mejoramiento de las condiciones sociales, y de los logros obtenidos, resta todavía un largo camino para alcanzar las metas de equidad que se han trazado. Se intenta contribuir a que cada comunidad disponga de una base económica independiente que la capacite para proporcionar un mayor bienestar a sus integrantes. Por ello es que se está sustituyendo la política de subsidios por el autofinanciamiento, que está más en consonancia con el principio de gratificar en proporción al trabajo realizado y al aumento de la productividad.

Una vez considerados los factores económicos y sociales en que se inscribe la planificación metropolitana es necesario reseñar las condiciones físicas que la afectan. Las cinco áreas metropolitanas de Yugoslavia poseen características diferenciales entre sí que corresponden a sus fundamentos históricos y regionales. En general, sin embargo, ellas presentaban una ventaja respecto de otras metrópolis europeas para los efectos de la intervención planificada. No se trata de centros que hayan surgido en forma espontánea o que hayan tenido una gran expansión durante el período de la Revolución Industrial. Pero esta ventaja se cancelaba ante la existencia de un equipamiento urbano débil que dificultaba la vida de la población y ante la carencia de medios materiales para superar tales deficiencias. Aunque en Yugoslavia no se dispone de una planificación urbano-regional elaborada, al menos existen algunos elementos de aquel concepto que se han enunciado como principios:

1. Impedir la exagerada concentración de edificios, personas y sus actividades en grandes ciudades. Tal principio se apoya en los siguientes argumentos: a) el funcionamiento de los macro-centros suele ser más complicado y costoso que el de los núcleos medianos y pequeños; b) las condiciones de vida se deterioran en las grandes ciudades; c) la tecnología contemporánea puede coordinar y completar racionalmente las diferentes actividades humanas (económicas, sociales, etc.) sin requerir de una excesiva concentración de personas y bienes; y, d) es de gran importancia usar métodos económicos para resolver las demandas de vivienda y equipamiento, ellos pueden conseguirse más fácilmente en centros medianos y pequeños.

2. Promover la formación de comunidades vecinales planeadas integralmente: viviendas, escuelas, esparcimiento, infraestructura, abastecimiento, equipamiento. Debe privilegiarse la condición residencial obviando la intervención de elementos discordantes con tal función. Además, ha de servir de base para la generación de células democráticas básicas que complementen el sistema de auto-gestión comunista del sistema socio-político de democracia directa aplicado en Yugoslavia.

3. Desconcentrar las funciones de los centros de las ciudades para lograr equiparar la condición de los suburbios (nuevas plazas, centros locales, instituciones culturales y administrativas). Construcción de núcleos satélites con carácter residencial, fortaleciendo las aldeas cercanas a las grandes ciudades.

Finalmente, respecto de los factores administrativos de la planificación metropolitana debe destacarse que la sociedad yugoslava cuenta con un sistema de participación directa de la población en la solución de los problemas que le aquejan. La unidad territorial y política de base es la comuna, que tiene gran autonomía para encarar la planificación urbana y de viviendas, teniendo el respaldo financiero municipal. En los sectores rurales la comuna comprende un centro industrial y diversas aldeas circundantes. El distrito constituye una asociación de comunas y sus actividades son coordinadas por los órganos republicanos y federales. Las comunas, a su vez, se subdividen en comunidades residenciales urbanas y rurales. Por su parte, las áreas metropolitanas están integradas por agrupaciones de municipios, comunas y comunidades que se coordinan a nivel distrital (administración urbana); los sectores intra-urbanos disponen de un Consejo Popular que instituyen institutos de planificación urbana. Para su funcionamiento, estos

institutos se vinculan con organismos estatales que les proporcionan antecedentes respecto de programas sectoriales incorporados al plan nacional; sobre esta base se elaboran planes directores de diferentes plazos que sirven como presupuestos de actividades y como directrices de desarrollo. Además, estos institutos elaboran programas integrales de remodelación de comunidades vecinales en que se contemplan viviendas, equipamiento, localización de empresas, instituciones sociales y servicios en general. En suma, la descentralización del gobierno ha contribuido a la urbanización descentralizada, lo que implica crear oportunidades para el desarrollo económico y social para cada comuna.

SHIMBOKOBE, Atsushi

"Concepts and Methodology of Regional Development", en The Developing Economics, vol. VIII, N° 4, December 1970, pp. 497-511.

Se efectúa un análisis de la experiencia japonesa en materia de planificación regional considerando algunos de los problemas derivados de las acciones adoptadas. Para estos efectos se señalan tres períodos que se estiman significativos y se formula una estrategia de desarrollo con "habitabilidad".

La primera etapa se inicia inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial y se prolonga a lo largo de la década de los años cincuenta. Durante este período los esfuerzos se vuelcan hacia la recuperación económica, concentrándose las inversiones en el incremento de la producción de recursos domésticos (agricultura, pesca, explotaciones forestales, carbón y otras fuentes de energía) y en el restablecimiento de las industrias de base (acero, metalmecánica y química). El programa de gastos públicos implicó la dictación de una Ley General de Desarrollo Nacional, en 1950, que contempló un Plan Global de Desarrollo de Areas Específicas. De este modo, a los sectores considerados prioritarios se añadió una especificación especial que suponía la reconstrucción de la infraestructura de transporte. El Plan logró los objetivos trazados en términos de incremento de la producción y de ingreso per cápita, sentando los cimientos para una eventual expansión industrial.

Hacia 1960 se inaugura la segunda fase del proceso de planificación japonés de desarrollo. Se consideró que como la meta consistía en la maximización del crecimiento económico, bajo condiciones de escasez de capital, era necesario prestar especial atención a la distribución de los recursos de inversión. Funcionalmente, esto implicaba dar prioridad a la inversión productiva (concentración en la industria) y, regionalmente, conferir especial dedicación a las áreas metropolitanas (concentración en cuatro regiones urbanas). El Plan Nacional de Duplicación del Ingreso indicó que debían privilegiarse el capital social fijo y la localización industrial; de acuerdo a estos lineamientos, más del 70 por ciento de la inversión fiscal del período 1961-1965 se destinó al fortalecimiento económico del Cinturón Costero del Pacífico (Tokio-Yokohama, Nagoya, Osaka-Kobe y Kyta-Kyushu; más tarde se resolvió promover otros tres sectores deprimidos (Hokkaido, Tohoku y la Costa

Central del Mar del Japón). Al concentrarse espacialmente, se logró asegurar una alta eficiencia del capital mediante economías de escala y aglomeración. El riesgo de congestión, debido a tan alta concentración, obligó a invertir en transporte (la Línea Tokoido, nuevas autorrutas) y comunicaciones para así no afectar el desarrollo de las economías externas. Como resultado de estas acciones, las áreas metropolitanas aumentaron su atracción y consolidaron su poderío económico, aumentándose las desigualdades regionales respecto de las áreas de menor productividad. La forma de tratar el problema de los desequilibrios espaciales se circunscribe a políticas que no afectaron la premisa básica de la eficiencia del capital. Así surgió la Fórmula de Desarrollo de Centros de Crecimiento (FDCC), en 1962, que contemplaba medidas para disminuir las desigualdades regionales.

La FDCC consistió en una estrategia de descentralización concentrada, mediante el establecimiento de nuevas áreas metropolitanas, fuera del corredor del Pacífico, que se adaptasen a los sectores no desarrollados y que estuviesen muy ligadas al núcleo central. Estas nuevas áreas metropolitanas formarían una cadena jerárquica de centros dependientes de ellas y constituirían focos industriales o bases para acumular las economías externas de las metrópolis ya existentes. Nuevamente, la meta de la FDCC es la utilización eficiente de los recursos de capital (concentración en una escala mayor de dispersión), además del empleo de los efectos de las economías externas de las empresas individuales para generar una nueva expansión acumulativa que irradiase estímulos hacia la periferia. El agente motriz de la redistribución de la economía espacial estaba constituido por la industria mediante un esquema locacional escalonado, para cuyos efectos el Estado operaba como la instancia catalizadora a través de la provisión de infraestructura y de estímulos tributarios (precondiciones para el crecimiento).

Al poner énfasis en los beneficios de la "aglomeración" para lograr un aumento en la tasa de crecimiento de la economía, la planificación regional de los años sesenta se convirtió en un estímulo para la concentración metropolitana, limitando las posibilidades de la FDCC. Si bien las expectativas de duplicar el ingreso nacional se cumplieron más allá de las metas fijadas, la creciente demanda por servicios urbanos (transporte, energía, agua potable, vivienda) se estrelló con una oferta restringida. Los "beneficios de la aglomeración" se tornaban en "perjuicios de congestión, surgiendo las deseconomías de escala y serias distorsiones ambientales, acompañadas de la obsolescencia de la estructura espacial interna de las antiguas metrópolis.

De esta forma, la década de los setenta comienza con el enfrentamiento de nuevos problemas. El considerable y vertiginoso crecimiento económico, sectorial y espacialmente concentrado, había generado efectos que era necesario contrarrestar. Aprobado en 1969, el Nuevo Plan Global de Desarrollo Nacional, para el período 1970-1985, se propone crear un ambiente "fluido" para los seres humanos mediante el logro de los siguientes objetivos: utilizar más eficiente y efectivamente el territorio del Japón (difusión espacial del desarrollo), promover el desarrollo regional autónomo empleando las características de cada área (naturales, históricas, sico-sociales) para lograr un nivel superior de equidad, proporcionar y conservar un ambiente confortable (en áreas urbanas y rurales) y asegurar una perdurable armonía entre hombre y naturaleza (reforzando las interacciones entre sistemas naturales y artificiales).

Una forma de lograr el cumplimiento de los objetivos señalados consiste en la artículación de una Red de Desarrollo (FRD), consiste en una versión ampliada de la FDCC. Para conseguir una equidistribución de las potencialidades de desarrollo será necesario que existan plena libertad y difusión de información y completa movilidad de personas, bienes y energía, a lo largo de todo el país. Se propone reemplazar la actual estructura espacial de tipo "arbolado" (con un solo núcleo central) por otra con características de "polo-grilla". De este modo, el gradualismo jerárquico urbano propiciado por la FDCC, sería substituido por un patrón de nodos diferenciados que impidan las canalizaciones y mediaciones forzosas (base de la jerarquía urbana), lo cual supone una maximización global de la accesibilidad para brindar una mayor homogeneidad y armonía entre las partes de la estructura. A fin de lograr que los contactos entre estos componentes aumenten, reduciendo el tiempo requerido para ellos, será necesario formar una red de relaciones de gran capacidad y confiabilidad (un verdadero desafío tecnológico). Mientras la estructura "arbolada" es eficiente en condiciones de escasez de capital, la de "polo-grilla" puede lograrse sólo cuando hay abundancia de recursos, pues asigna más importancia al confort y a la seguridad que a la eficiencia productiva de las inversiones. Así, el establecimiento de la FRD involucra la formación de una red de comunicación de datos, de una red de transporte aéreo, de vías ferroviarias extra-rápidas y de super-carreteras que articulen todo el país.

Dadas la magnitud y atributos de la estructura que se propone implementar, los diversos proyectos específicos que demanda su construcción obligan a pensar en programas de enorme envergadura donde el sector privado debería jugar un rol directivo. Ello implica un retrotraimiento de la intervención estatal para ser reemplazada por formas de asociatividad comunitarias dotadas de autonomía. La FRD supone, entonces, la generación de modelos de auto-gestión que contribuyen a consolidar una vasta zona de la mayor habitabilidad posible. La mecanización de la libre elección demanda esfuerzos creativos que respalden y hagan viables los proyectos requeridos; además, se requiere de investigación y planificación para materializar acciones consecuentes con aquellas iniciativas. Es probable que los mayores ingresos de la población den lugar a crecientes solicitaciones respecto del cuidado y desarrollo y habilitación del ambiente para así elevar la calidad espiritual y física de la vida humana. Todo lo anterior obliga a pensar en el surgimiento de nuevas unidades de demanda que exceden las tradicionales cantidades fijas y obligarán al cuerpo global de auto-gestión a desarrollar formas adaptativas de gobierno.

A pesar de que no existe una metodología de aplicabilidad universal para preparar planes y políticas de desarrollo regional, dadas las grandes variaciones que se presentan en el tiempo y el espacio, el análisis de la experiencia japonesa permite señalar dos problemas habituales que aún no están adecuadamente estudiados. El primero se refiere a la naturaleza de la correlación entre la rápida expansión del intercambio internacional y el desarrollo regional, y el segundo, a los requerimientos de mayor información sobre el problema de la destrucción del ambiente. Un estudio más sistemático de estas materias involucra intercambios de esfuerzos a nivel internacional

SOEFAAT.

"Problemas de Transmigración en Indonesia", en Revista Vivienda, Construcción y Planificación N° 12 y 13, pp. 211-216.

En la introducción de este artículo se presentan algunas características generales del problema demográfico de Indonesia, y en especial, de su irregular distribución geográfica. Así se tiene, que la densidad de población de Java asciende a 404 personas por kilómetro cuadrado y a 16 personas por kilómetro cuadrado en las demás islas.

En seguida, se expone una breve reseña histórica de las migraciones a contar desde 1905. Destaca el método utilizado en la tercera etapa, 1928-1931, que fue adoptado como política oficial para las migraciones en gran escala en Indonesia. En virtud del sistema denominado "bawon" los nuevos inmigrantes eran transportados al principio de la estación de la cosecha y alojados en las residencias de los colonizadores ya establecidos, y se ganaban la vida ayudando en las labores de la cosecha, por lo cual recibían cierta cuota o "bawon".

Se refiere al propósito del programa de migraciones que ha sido crear comunidades en las zonas de colonización, que reprodujeran fielmente las comunidades existentes en Java y que trajo como resultado el surgimiento de comunidades javanesas enclavadas en medio de una población nativa, en que las dos sociedades se mantenían separadas social y ambientalmente.

Se plantea que el objetivo del programa de transmigración es elevar la condición social de la gente mediante la transferencia de población de una región a otra a fin de fomentar la economía en diversos campos. Para la implementación de este objetivo se creó el Departamento de Transmigración dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales.

Por otra parte el autor presenta algunas consideraciones del Primer Plan Quinquenal de Transmigraciones, en el que se recomiendan las normas que deben observarse y aplicarse en la administración y ejecución del programa.

Finalmente el artículo procura mostrar diversas características del distrito de Sukadana que fue una de las zonas seleccionadas para la aplicación del Plan y que constituye el objeto de este estudio especial.

Entre las referidas características se expone la ubicación, las características físicas, las perspectivas económicas en las diferentes ramas económicas y la aplicación del Programa en el Distrito de Sukadana.

STOHR, Walter

"La integración económica y espacial en América Latina".
En: Cuadernos de Desarrollo Urbano Regional, N° 9, diciembre, 1968.
pp. 15-45.
Análisis de datos secundarios (censos, etc.) y elaboración teórica.

Objetivos:

a) Presentar de qué manera influyen determinadas políticas sobre el desarrollo espacial del continente sudamericano, políticas que podríamos llamar relevantes.

b) Determinar las políticas complementarias, consideradas necesarias para cambiar la estructura espacial.

Conclusiones:

a) Determina las políticas de integración en Sudamérica, tales como:

- políticas de libre comercio a nivel continental,
- políticas de complementaridad sectorial,
- políticas de integración regional subcontinental.

b) En las implicaciones para el desarrollo espacial de Sudamérica sobresalen las siguientes políticas:

- de mera colonización,
- de extracción de recursos,
- de desarrollo integral,
- de desarrollo vertical y horizontal.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III. Chile. p..317).

TANGE,

"Planned Development of Urban Settlements in Japan" in Planning for Urban and Regional Development in Asia and the Far East. ECAFE, United Nations, New York, 1971. pp. 130-133.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Japón conoce 2 tipos de desarrollo planificado de asentamientos urbanos: a) acomodar la concentración de la población en regiones metropolitanas y b) el desarrollo de nuevos lugares industriales con el fin de tener una mejor distribución de las actividades económicas y de la población sobre todo el país. Para lograr el primer objetivo se han tomado una serie de medidas como proyectos de reforma territorial, de desarrollo de áreas residenciales y de desarrollo industrial. Respecto al segundo objetivo se establecieron por ley nuevas ciudades y distritos de desarrollo industrial.

THIJSSE, J.P.

"Planificación para una urbanización controlada" en Vivienda, Construcción y Planificación. Naciones Unidas, N°12 y 13. pp. 185-194

En la parte occidental de Holanda se ha formado una aglomeración de unidades urbanas o "conurbación". Este conglomerado de ciudades se extiende en forma muy rápida además de que las distancias que separan las ciudades de la conurbación disminuyen gradualmente y existe el peligro de una gran metrópoli Es un foco de atracción para todo el país; la población crece en un 1,45 por ciento al año y llegará a unos 6 000 000 de hab. cifra que para el pequeño país que es Holanda significa una muy alta densidad de la población en la parte occidental, e implicará una grave congestión y una gran escasez de tierra.

Ante esa situación el Ministro encargado de la planificación del medio físico ha nombrado un comité de la Construcción, que en forma continua aconseja al Gobierno en la planificación. Los objetivos principales generales de la planificación son: a) cada habitante debe vivir a una distancia conveniente de una zona agrícola o de vastas zonas de recreo, por lo cual se ha establecido que cualquier punto de un aglomerado residencial o industrial debe estar a lo sumo a cuatro kilómetros de un espacio libre, b) no es conveniente que los conglomerados sean de una longitud excesiva y deben dividirse en unidades urbanas de 10 a 12 kilómetros de longitud a lo sumo y estar en una zona agrícola o de recreo de al menos 2 kilometros de ancho. El espacio entre los conglomerados no debe ser menos de 4 kilómetros, c) planear la expansión residencial e industrial en tal forma que ocupe la menor superficie posible de terreno, d) tierras de gran valor agrícola deben preservarse, e) acomodar el exceso de población de los conglomerados estrechamente relacionados con el conglomerado principal a conveniente distancia, con el objeto de evitar la separación y la formación de nuevos conglomerados, f) canalizar en la medida posible el exceso de población de la conurbación hacia otras partes del país donde la congestión es menos grave.

TRABAJO COLECTIVO: Cardona Ramiro, editor.

"Hacia Políticas Nacionales de Urbanización en América Latina" América Latina: Distribución espacial de la población. Editor Ramiro Cardona. C.C.R.P. 1975. pp. 321-401.

Antes de llegar al tema mismo de la ponencia, el autor da una justificación amplia de la necesidad de canalizar el crecimiento urbano. Partiendo de una descripción general de las tendencias de la población total, urbana y rural, de la primacía de las ciudades y los componentes de su crecimiento esquemativo en grandes líneas el desarrollo económico de América Latina y su efecto para la urbanización. Si bien Ternent subraya las ventajas implícitas en el proceso de urbanización, postula que los efectos negativos tienen más peso. Para fundar su tesis comenta en forma breve temas relacionados con la distribución del ingreso en la metrópolis, con el desempleo y el subempleo, los barrios marginales, la calidad de la vida urbana y el efecto de la urbanización en la congestión y la contaminación. A pesar de que la migración campociudad ya ha pasado por su cúspide, las tendencias futuras de la urbanización son considerables.

De lo anterior se deduce fácilmente según el autor al introducir la segunda parte del documento referente al papel del sector público, la suma importancia que tiene este sector para guiar la urbanización. Comenta a continuación los mecanismos y oportunidades disponibles para hacerlo como son las políticas regionales, el control local del uso de la tierra y el suministro de infraestructura, la política de vivienda y de servicios anexos y las medidas respecto a la industria de construcción. Termina el autor indicando la necesidad de una buena legislación de la reforma urbana, que debe tratar de integrar a los gobiernos municipales y a las autoridades regionales además de establecer coordinación dentro de las zonas metropolitanas.

En la tercera parte del estudio el autor da algunas recomendaciones para las políticas nacionales de urbanización y de desarrollo. Su premisa fundamental es que la política pública puede fomentar una modalidad de urbanización deseable y un ambiente acorde con las necesidades futuras. Sus recomendaciones se limitan a: a) mejorar el ambiente de las grandes ciudades y b) la determinación de zonas urbanas cuyo crecimiento debe estimularse. Respecto a lo ultimo se refiere principalmente a la política de ciudades intermedias. Ternent concluye su ponencia con importantes reflexiones sobre los aspectos institucionales y administrativos de la política, particularmente en cuanto a los procesos principales de la toma de decisión y los diferentes planes de autoridad.

TODARO, Michael

"El éxodo rural en Africa y sus relaciones con el empleo y los ingresos", separata de Revista Internacional del Trabajo, Vol. 84, N° 5, 1971, pp. 443-472.

En este artículo se examinan las relaciones existentes entre la migración, las diferencias entre los ingresos que se espera obtener y el empleo urbano en Africa Tropical, presentando primeramente y en forma breve un modelo

teórico de la migración rural-urbana que pone de manifiesto sobre todo las motivaciones económicas de este movimiento. Más adelante se utiliza este análisis cuando se examinan las distintas medidas de corto y largo plazo encaminadas a frenar la afluencia masiva de migrantes rurales y a mitigar el creciente desempleo resultante en las zonas urbanas de Africa.

Estas medidas son: de corto plazo (1) eliminación de las deformaciones del costo de los factores; (2) subvenciones salariales y estabilización de los salarios; (3) creación de empleos por vía de acuerdos; (4) restricciones a la migración.

De plazo medio (1) política general de ingresos;(2) aceleración del crecimiento de la producción industrial;(3) intensificación del desarrollo agrícola y rural.

De largo plazo (1) limitación del crecimiento demográfico;(2) desarrollo de tecnologías locales de gran densidad de mano de obra.

Se concluye que las distintas medidas a corto, medio y largo plazo examinadas persiguen un objetivo común: atenuar el problema del desempleo urbano mediante la eliminación gradual de las grandes diferencias que existan entre la ciudad y el campo con respecto a los ingresos efectivos que se espera obtener.

TORO, Eduardo

Políticas de Distribución de Población y Estrategias de Desarrollo:El Caso Chileno (Bogotá, Corporación Centro Regional de Población, 1976; mimeo), 89 pp.

Para analizar la relación entre políticas de redistribución territorial de la población chilena y las estrategias de desarrollo elaboradas por los gobiernos de E. Frei y S. Allende, se recurre a una descripción del contexto histórico que precedió a tales formulaciones. Luego, se pretende deducir, a partir de una serie de postulaciones implícitas al respecto, la coherencia existente entre la estrategia y la política de población. El trabajo constituye un estudio de tipo exploratorio que servirá para orientar investigaciones posteriores.

La primera parte describe la evolución de la estructura de distribución territorial de la población teniendo en cuenta la operación de tres tendencias acumulativas: a) desplazamiento continuo de la población rural a los centros urbanos; b) centralización territorial de la población nacional; y, c) concentración de la población urbana en el centro del territorio nacional. Se distinguen tres etapas: antes de 1880, 1880,1930 y 1930-1960. Las tendencias señaladas comienzan a manifestarse en el primer período como fruto de la inserción de Chile dentro de la economía mundial, lo que implicó la ruptura del modelo de organización colonial-agrario. Durante el segundo período se registra el auge y caída del modelo primario-exportador, teniendo como sello una vertiginosa urbanización y el pleno desarrollo del ciclo salitrero. Finalmente, tras la crisis del salitre y la del mercado mundial (1927-1930), Chile inicia un costoso proceso de industrialización substitutiva que acelera el ritmo de las tendencias apuntadas, observándose que el servicio exhibe una mayor capacidad de absorción laboral urbana que la industria.

Al analizar la estrategia de desarrollo elaborada bajo el gobierno de Frei, se efectúan las siguientes observaciones:

1. El concepto de integración económica, implícito en la estrategia, surgiría de la teoría neoclásica (y se le lleva al nivel territorial); se aprecia una perspectiva ahistórica dentro del enfoque general. La referencia a la integración hace necesario discutir su opuesto: la marginalidad.

2. El proceso de concentración y centralización de las actividades económicas y de la población, inherente al funcionamiento del sistema capitalista, es considerado como una integración nacional "inadecuada" (categoría valorativa). A pesar de la movilidad registrada históricamente se habla del "freno a la movilidad de los recursos", en lugar de observar que los desplazamientos han ocurrido hacia las áreas donde se registran las más altas tasas de ganancia.

3. Se reconoce que no ha existido una política de asignación territorial de recursos ni de población; esta carencia tendría que superarse para poder mejorar las condiciones de integración. Sin embargo, debe advertirse que bajo el sistema capitalista operan leyes (reproducción y acumulación de capital) que, implícitamente, corresponden a políticas de asignación "óptima" de recursos (capital reproducible y población-trabajo) hacia aquellas regiones con mayor potencial de desarrollo (que disponen de una infraestructura básica para su "despegue"). Aparentemente, los criterios elegidos por la administración Frei para asignar recursos reforzarían las tendencias concentradoras, contradiciendo los propósitos de desconcentración enunciados.

4. La estrategia concibe la concentración de la población (recurso y factor de producción) como agente de una "inadecuada integración física y económica", provocando problemas urbanos "graves", cuya corrección requeriría de la planificación. Parece incorrecto hablar de planificación dentro de un sistema regulado por el mercado, más bien debería referirse a una programación.

5. Se estima que la planificación regional sería el medio para definir prioridades de inversión y para guiar las migraciones hacia las áreas con mayor potencial de desarrollo; con ello se lograría aumentar la producción, redistribución de los ingresos, alcanzar el pleno empleo y la integración nacional. La determinación de los potenciales de desarrollo de las regiones y de los puntos que constituirían los polos hacia donde se canalizarían las inversiones y las migraciones, representarían el entronque entre la estrategia de desarrollo y la política de población. Dentro de estos lineamientos, es preciso indagar respecto de los propósitos reales de un modelo de crecimiento basado en los "polos de desarrollo", así como analizar los criterios usados para la regionalización y para implementar la teoría de los polos.

6. El rol del Estado dentro de la estrategia de desarrollo y de la política de distribución de población se circunscribiría a: definir líneas de desarrollo, desarrollar acciones incentivadoras, "orientar" al sector privado, asignar recursos y "promover migraciones guiadas", descentralizar el aparato burocrático. Estas labores demuestran el carácter programático, y no de planificación, que adquiere la concepción del proceso de desarrollo. La planificación sólo es un instrumento válido en una sociedad socialista.

Bajo el marco doctrinario que se comenta, el Estado asume una condición dependiente en relación el juego económico de la burguesía (leyes de reproducción del capital) y no al revés.

En suma, los postulados enunciados por el gobierno de Frei no llegan a cuestionar la existencia ni el funcionamiento del sistema capitalista dependiente, pues se niega la presencia de contradicciones en su seno. De ello se desprende que el "modelo de desarrollo" no es más que un modelo de crecimiento, porque no se pretende una alteración estructural, lo que implicaría modificar radicalmente el patrón histórico del desarrollo, sino tan sólo superar los obstáculos al crecimiento que se plantea dentro del sistema operante. No se explican los procesos de concentración y centralización, sino que sólo se les describe de manera parcial. Se omite el análisis de los niveles de determinación entre la acumulación y reproducción del capital y la territorialización de la población, sosteniéndose que ambos procesos se hallan escasamente conectados (desintegración), lo cual parece ser una falacia. Será tarea de una investigación más profunda la detección de tales relaciones y de las acciones cumplidas por las fracciones de clase dominante que controlan y manejan el Estado, para de este modo analizar la coherencia interna del discurso formal (involucrado en la "descripción" que contiene la estrategia) y su relación con el discurso real (las acciones y metas específicas que se proponen).

Con relación a las políticas de distribución de la población implícitas en la estrategia de desarrollo del gobierno de Allende se realizan las siguientes consideraciones:

1. Se caracteriza el proceso histórico de organización socio-económica del territorio como "el resultado del desarrollo histórico del capitalismo", en que las regiones han operado de modo que se asegure la mayor rentabilidad a los inversionistas privados. Este intento de "explicación" se queda a un nivel muy general (abstracción), sin identificar las especificidades del proceso en el caso chileno dentro de América Latina, ni las diferencias con relación a los países de capitalismo avanzado. Faltaría, además, la explicación del proceso de concentración urbana y de la centralización territorial de la población nacional.

2. Como se pretende reestructurar el territorio de acuerdo a los objetivos de una sociedad "en tránsito al socialismo", la política de redistribución poblacional ha de promover la incorporación, a nivel sectorial y regional, de los grupos sociales que han estado excluídos de los beneficios del desarrollo y de la participación política. Para lograr una economía espacialmente más equilibrada se haría necesario tener el control social de los medios de producción. Si esta condición se cumple, entonces se hace factible planificar y no sólo programar, pues el control social de los medios de producción implica contar con un instrumento efectivo de dirección (situación que no se presenta en un sistema capitalista centrado en el mercado). Además se sostiene que las leyes del sistema capitalista seguirían funcionando a nivel territorial si no se cambiara radicalmente su base socio-económica. Mientras la concepción que tenía el gobierno de Frei se orientaba al perfeccionamiento (modernización) del sistema, la del gobierno de Allende tiende a su reemplazo.

3. La política de población implícita en el esquema apunta hacia la descentralización territorial ("dinamización del espacio rural" al eliminar los factores de expulsión y descentralización del crecimiento industrial de acuerdo a la "función productiva de cada región" en un marco de complementariedad nacional). Se hace necesario aclarar si esta política se inscribe en un contexto de desarrollo regional integral.

4. Uno de los objetivos generales de la estrategia, a nivel territorial, es el proceso de desconcentración del desarrollo. Pero no sólo se trata de que la planificación se concentre en el plano económico, sino que se oriente a metas de justicia social, ya que la estructura vigente ha de reemplazarse porque "atenta contra la igualdad de oportunidades de la población frente al trabajo, ingreso, educación, salud, vivienda, cultura, participación política, etc.".

5. La desconcentración del desarrollo futuro se implementa a nivel regional mediante la definición de "centros desconcentradores" en los cuales, según su potencialidad de desarrollo, se actuará a través de acciones sectoriales que tuviesen mayor impacto, a corto plazo, en el empleo regional, la redistribución de ingresos, el aumento de la producción y la utilización de recursos ociosos. Esto posibilitaría la "fijación" de la población regional a su territorio y frenar las tendencias migratorias concentradoras. Tales formulaciones debieron evaluarse a la luz de los efectos producidos por la Reforma Agraria y el comportamiento observado por el Area de Propiedad Social (sector estatizado de la economía).

6. El rol del Estado, en tanto rector de la economía, implicaría la definición de políticas de localización sectorial y regional. Se contempla el estímulo a los centros urbanos de tamaño medio (desconcentración del crecimiento urbano), mediante la dotación de infraestructura, con un costo social menor que la urbanización concentrada, lo que posibilitaría la ocupación regional y local de la fuerza de trabajo. El criterio de eficiencia definido es el de los costos sociales y no el de los costos privados. Por otra parte, se pretende desconcentrar la inversión agrícola (modernizando las áreas rurales del centro del país, mejoramiento de las condiciones de transporte y comercialización) y reorientar su producción para satisfacer la demanda interna, substituyendo las importaciones forzadas por la concentración geográfica de la demanda agropecuaria.

En síntesis, la estrategia diseñada por el gobierno de Allende se basa en la desconcentración geográfica de la estructura socio-económica del país (de la población) para cumplir los objetivos de una sociedad en tránsito al socialismo. Se intenta desarrollar el potencial de recursos naturales y humanos de cada región a fin de apoyar el crecimiento económico del país en su conjunto, ello supone crear las bases para localizar nuevas actividades económicas en las regiones históricamente más deprimidas, modificando la actual distribución territorial de la economía. Los sectores básicos de la desconcentración serían: construcción e infraestructura, dinamización del territorio rural y descentralización del futuro crecimiento industrial. Este desarrollo regional permitiría cambiar (cualitativa y cuantitativamente) los flujos migratorios y desconcentrar el crecimiento urbano.

Como el estudio realizado pretende identificar áreas para investigaciones futuras se concluye con una hipótesis de carácter global: "las formas históricas de distribución territorial de la población, en una formación

social históricamente determinada como la chilena, se encuentran estrechamente asociadas a las modalidades específicas que ha adquirido el desarrollo y funcionamiento de la estructura económica.... y de la estructura de dominación, determinada, en última instancia, por la economía, pero con una autonomía relativa específica".

TRAVIESO, Fernando

"Desarrollo Nacional, Desarrollo Regional y Urbanización en el Caso de Venezuela" en Revista Interamericana de Planificación, Vol. VII, N°25, marzo, 1973.

Los gobiernos venezolanos de los últimos años, y especialmente el actual, son plenamente conscientes de la situación de desequilibrio interregional y de la tendencia al acentuamiento de esos problemas. Por eso han intentado, desde hace varios años, un conjunto de acciones tendientes a crear condiciones que permitan salir del cauce que lleva el desarrollo regional, pero el hecho es que no se ha traducido en los resultados esperados. Tales acciones presentan un denominador común el de que han intentado dar soluciones "técnicas" en el marco puramente regional, sin atacar el problema estructural que caracteriza el modelo nacional de desarrollo.

La política puramente regional fracasa debido a las siguientes razones, entre otras: a) porque, por más que se desee descentralizar la inversión, creando infraestructura en la periferia, las industrias con orientación hacia el mercado se instalan donde éste se encuentra, dejando desiertos flamantes parques industriales, acueductos y redes de distribución eléctrica subutilizados y, en fin, toda una inversión de apoyo ociosa en el interior del país. Más aún, una descentralización en estas condiciones es puramente ilusoria, ya que no utilizaría materias primas locales, generaría pocos empleos y, lo que es fundamental, los beneficios se exportarían al centro o al exterior. Desde el punto de vista de la economía nacional, la descentralización de industrias de consumo en las condiciones actuales simplemente haría más ineficiente el modelo como un todo, al aumentar sensiblemente los costos de transporte, sin prácticamente ningún efecto sobre las economías de la periferia; b) porque ella no va acompañada de medidas que ataquen las deformaciones de la estructura económica para lograr su integración vertical dentro de Venezuela y no fuera de ella, como actualmente sucede, medidas que deberían contener correctivos fuertes y de fondo a la distribución del ingreso, orientando asimismo la inversión en ramas y renglones específicos, seleccionando las técnicas de producción, controlando la inversión extranjera en cuanto a ramas, por ciento de remesas y tiempo de vida de las mismas, obligación de incorporación de insumos nacionales, etc.; c) porque las industrias básicas, sin menoscabar el beneficio económico global que éstas aportan, son utilizadas en un mínimo de su potencial integrador en lo regional, ya que si bien producen insumos industriales, éstos están muy cercanos en su mayoría a la etapa previa al consumo, con lo que no contribuyen a la instalación de otras industrias intermedias, las cuales podrían ubicarse fuera del centro, dependiendo de las ventajas regionales en otras zonas; d) porque los nuevos polos de desarrollo planificados, en lugar de ser encadenados a la región, lo son al centro, a

Caracas, usando los servicios de ésta y no absorben ni alimentan los de la región; e) porque el Estado sigue absorbiendo las deseconomías de aglomeración de las grandes concentraciones urbanas, con las que el desestímulo "natural" a la centralización no se hace presente; f) porque, finalmente, el IV Plan de la Nación y los documentos más recientes del gobierno en política económica y desarrollo se contradicen al declarar una intención de desarrollar equilibradamente a las distintas regiones, a través de los programas de parques industriales, más infraestructura, etc., a la vez que se plantean políticas de desarrollo industrial en las que textualmente se apoya la diversificación de la producción manufacturera final y se ofrecen protecciones a materias primas extranjeras con el pretendido propósito de entrar en los mercados de exportación, etc. Pero lo más importante, las tasas de desarrollo a nivel de la manufacturera, que se planificaron como las más altas, corresponden precisamente a aquellas ramas de mayor coeficiente de ubicación central, de menor capacidad de empleo, de mayores efectos deformadores de la economía y del desarrollo regional.

Las recomendaciones siguientes parten del supuesto de que existe una decisión política nacional de quebrantar la dependencia como única vía para darle solución a los desequilibrios de todo tipo generados por esta situación.

a) Nivel nacional:

Implementación de un proceso de planificación efectivo, basado en el control tanto de las materias primas como de las industrias básicas y de los instrumentos financieros, que permita la corrección de los desequilibrios estructurales que afectan negativamente el desarrollo regional y urbano del país. A través de la planificación, adopción de medidas que ataquen las deformaciones de la estructura económica para lograr su integración vertical dentro de Venezuela y no fuera de ella, como actualmente sucede; medidas que deberán contener correctivos fuertes y de fondo a la distribución del ingreso, orientación y limitaciones a la inversión en ramas y renglones específicos, selección de técnicas de producción, control de la inversión extranjera en cuanto a ramas, montos, obligación de incorporación de insumos nacionales, etc.

b) Nivel regional:

Creación de verdaderos polos de desarrollo en las regiones periféricas, capaces de generar y difundir el desarrollo en todo el espacio poblado del país y no, como sucede actualmente, polos que funcionan como enclaves de economías extranjeras.

Creación de industrias básicas con el objeto de integrar verticalmente la economía nacional y de aprovechar al máximo su capacidad integradora en lo regional, evitando que el excedente económico generado sea transferido al centro o al extranjero.

c) Nivel urbano:

Creación de una política nacional de tierras urbanas tendientes a proteger a las ciudades para el futuro y a asegurar la efectividad de los planes de desarrollo urbano. Control de la comercialización de la tierra urbana. Rescate de las valorizaciones creadas por inversiones en obras y servicios realizados por el Estado, que hoy benefician sólo a unos pocos propietarios y cuyo producto debe volcarse en favor de toda la comunidad.

En síntesis, a través de un desarrollo nacional cada vez más autónomo, el logro de la solución progresiva de los desequilibrios regionales y urbanos.

(Extraído textualmente)

TRAVIESO, Fernando

"Venezuela problema: Aspectos regionales y urbanos", en S. del subdesarrollo al socialismo, Nº 1 (Noviembre-diciembre 1971), pp. 29-47.

El enfoque del desarrollo urbano y regional de Venezuela ha encontrado dificultades metodológicas serias. Inicialmente los urbanistas apreciaron cómo el marco de la ciudad les resultaba muy restringido para enfrentar problemas urbanos tales como la marginalidad, la congestión, las viviendas inadecuadas; a su vez, los economistas comenzaron a formular planes regionales para que las áreas deprimidas lograran aproximarse al nivel de crecimiento económico nacional. Pero estos enfoques resultaron ser insuficientes y poco eficaces, haciéndose evidente que se precisaba de un marco nacional para promover la planificación integral urbana y regional. En 1962, el CENDES confeccionó un enfoque "funcionalista" que, a nivel nacional, suponía la existencia de una estructura espacial muy ligada a otras estructuras de la formación social venezolana, pero omitía tanto los factores externos como el legado histórico. Recientemente se ha elaborado un tercer enfoque, de tipo estructural, que reconoce el condicionamiento histórico de la formación social, la existencia de tres estructuras interrelacionadas (económica, cultural y política) y un nivel de sobre-condicionamiento externo (dependencia); dentro de este "modelo", el sistema regional, del cual depende el sistema urbano, aparece como consecuencia de las estructuras señaladas y como condicionante de localización para éstas. Este tercer enfoque parece tener un nivel de totalidad más apropiado para analizar la problemática urbana y regional venezolana.

La aplicación del esquema al proceso histórico de Venezuela permite apreciar cómo la formación social estuvo, desde un comienzo, condicionada por factores externos. El afincamiento del poder colonial implicó la eliminación o absorción de las culturas prehispánicas y la complementariedad de la economía venezolana con la metrópolis: la expresión espacial de estas condiciones correspondió a una serie de regiones conectadas con España y poco comunicadas entre sí. A pesar de los cambios producidos por la independencia política, el factor externo continuó sobrecondiconando la formación social de Venezuela a través de la constitución de enclaves exportadores de materias primas (café, cacao, minerales, petróleo), vinculados con puertos y escasamente articulados con el resto del territorio controlado por una oligarquía latifundista. Sólo con el auge petrolero y la necesidad de montar un aparato político eficaz, se logró un cierto grado de integración económica nacional. Por otra parte, la necesidad de aumentar la capacidad de los mercados latinoamericanos para adquirir sus productos, unido al deterioro de la tasa de ganancias en los países hegemónicos, indujo a éstos a interesarse en la industrialización de la América Latina; es bajo este contexto que Venezuela se incorpora al modelo de industrialización substantiva (lo que

difiere de la experiencia de los países del Cono Sur de América). Dentro de estas condiciones se altera la fisonomía espacial venezolana y los problemas urbanos y regionales adquieren escala nacional.

La estructura global de Venezuela puede ser caracterizada como capitalismo dependiente, complementario de los países industrializados, con un predominio casi absoluto de los Estados Unidos. Ello confiere a la industrialización substitutiva de importaciones de bienes de consumo final orientaciones peculiares: a) búsqueda de lucros excesivos que perpatúan la desintegración de la economía (exportación de materias primas e importación de productos semi-elaborados); b) estímulos al consumo irracionalmente renovador en las capas de población en capacidad de hacerlo (marginando al resto); c) carencia de industrias básicas intermedias a raíz de las contracciones del mercado (exportación de los beneficios derivados de un procesamiento que se hace en los países hegemónicos); d) tecnologías importadas que se adecúan poco a las necesidades de Venezuela (ahorrando mano de obra nacional); e) fuertes desequilibrios en el movimiento de capitales y sus beneficios desde y hacia Venezuela (lo que ha ocasionado un descenso fuerte en la tasa de inversión). En su aspecto social, la estructura capitalista de Venezuela se compone de: a) una burguesía fuertemente ligada a los intereses de la potencia dominante (gerentes extranjeros, patronato oligárquico y empresarial, patronato estatal y civil); b) una capa media integrada al proceso (técnicos, profesionales liberales, pequeños empresarios, funcionarios, empleados, campesinos asalariados, obreros fabriles y de servicios); y c) una masa marginada (conuqueros, trabajadores estacionales, faeneros urbanos y rurales, sirvientes domésticos, hampones, prostitutas, subempleados, mendigos).

El aspecto espacial del capitalismo dependiente en Venezuela se caracteriza por una región central en desarrollo y una serie de regiones periféricas marginadas del proceso, que continúan siendo enclaves exportadores de materias primas y de excedentes económicos. La localización de la industria sustitutiva ha estado regida por los mercados y la importación de productos semi-elaborados, de ello que ella coincida con los puertos y la aglomeración principal. La ausencia de encadenamientos hacia el interior del país explica la incapacidad del proceso para integrarse verticalmente (industrias intermedias) y horizontalmente (regiones periféricas); como estos encadenamientos ocurren hacia el exterior, la industrialización incipiente del centro venezolano no induce al desarrollo del país, sino complementa el crecimiento de otros países. Por lo tanto, los problemas regionales de Venezuela no sólo están condicionados a escala nacional, sino también a escala internacional. La tendencia concentradora del empleo industrial ha ido a parejas con el incremento de la proporción del capital extranjero en las industrias aparentemente motrices (material de transporte, equipo eléctrico, papel y celulosa, productos químicos) y con el aumento de los porcentajes de insumos importados. El Centro, que dispone de más del 70 por ciento del empleo industrial, está formado por las ciudades de Caracas, Maracay y Valencia y por los puertos de La Guaira y Puerto Cabello, región ésta que ha pasado a tener la tercera parte de la población del país (1961) y a concentrar el 81 por ciento del producto total (1960-1969) de las ramas industriales más dinámicas. El resultado del proceso ha sido el estancamiento de la periferia con respecto al centro, lo que se demuestra a través de las cifras de la distribución espacial del ingreso.

La incidencia del sistema regional sobre el urbano se manifiesta a través de la marginalidad de la periferia y de las migraciones hacia el Centro. El funcionamiento del sistema urbano refuerza esta situación con: la participación selectiva (económica, social y política) de la población, la incapacidad de absorción, la incapacidad de absorción del excedente de mano de obra, la injusta distribución del ingreso, la imposibilidad que tienen vastos sectores de la población para costear servicios o viviendas, las transferencias en los costos de prestación de servicios de las clases de mayores ingresos a las de menores y de los individuos y empresas del Estado, la especulación y alto costo de la tierra urbana, la incapacidad del sistema para cubrir las necesidades de la población, las precariedades y desequilibrios del desarrollo urbano. El sistema de ciudades representa en consecuencia, un reflejo de las modalidades del desarrollo nacional y su eventual modificación requeriría de una reorientación de este proceso superimpuesto. La jerarquía urbana se caracteriza por relaciones unidireccionales que tienen como foco al Centro en expansión. Esta condición es tan poderosa que las experiencias tenidas en los intentos de descentralización hacia la periferia, como las ciudades nuevas de Punto Fijo y Ciudad Guayana, hacen pensar en la escasa factibilidad de estas políticas. Por el contrario, debería inducirse el crecimiento hacia adentro y no dependiente, con apoyo en el sistema de ciudades ya existentes. Respecto de la aplicabilidad de teorías como la del desarrollo polarizado de Perrouz, el análisis efectuado por el CENDES ha señalado que en países dependientes, como Venezuela, no se dan las condiciones para generar un proceso de desarrollo autónomo y autosostenido, ni tampoco funcionan los mecanismos clásicos de propagación de este desarrollo a todo el espacio nacional. En la Venezuela dependiente actual, sólo las inversiones del Estado en construcción y servicios en el interior del país constituyen canales de distribución espacial del ingreso.

La existencia de un Centro en desarrollo y de una periferia estancada es el resultado inevitable del tipo de estructura económica implantada en Venezuela, la cual funciona de manera óptima con un patrón concentrado de localización del proceso de industrialización; cualquier desviación haría menos eficiente la operación de esta economía (el caso de las armadurías de automóviles de Arica, Chile). La racionalidad de las localizaciones está dada por la mecanización de los beneficios empresariales. Luego, si no se altera radicalmente este proceso lógico resulta inútil efectuar proposiciones sobre descentralización, como lo muestra la experiencia venezolana.

La alternativa liberal de planificación, apoyada en el libre juego del mercado (los capitales irían donde fueron más escasos y la mano de obra se desplazaría donde se la demandase), no tiene en cuenta el tipo de relaciones existentes entre Centro y periferia, que tienden a acentuar el predominio del primero, ni tampoco los efectos de la dependencia con respecto a los Estados Unidos, que es la causa estructural del atraso de las regiones periféricas. A su vez, las migraciones se orientan hacia el Centro quedando en la periferia los individuos "más conservadores y menos activos"; sin embargo, los altos niveles de fecundidad permiten que esta periferia no disminuya en población en términos absolutos. La gran migración hacia el Centro contribuye a la amplificación de la marginalidad urbana en las grandes ciudades, aumentando los niveles de injusticia social. Por todo lo anterior, la fórmula liberal deja de ser una alternativa válida.

El crecimiento de las grandes aglomeraciones se produce por la yuxtaposición de actividades y de servicios especializados, que tienen como base de generación a los factores externos (empresas extranjeras) los cuales se benefician de las localizaciónes en el Centro (mano de obra abundante y diversificada, financiamiento, cercanía del mercado, mecanismos de comercialización, encadenamientos entre empresas). De este modo la concentración se refuerza a sí misma bajo la apariencia de un polo de desarrollo, pero sus ligazones se producen con el exterior y no se cumple la difusión del crecimiento en el espacio nacional. La condición dependiente de los polos explica porqué, en el mismo momento histórico se produce, por una parte, urbanización y desarrollo en los países hegemónicos y, por otra, marginalidad y subdesarrollo en Venezuela. Mientras los polos operen en un marco de dependencia no serán más que enclaves con relación al resto del país. Dadas estas condiciones, la alternativa propuesta, entre otras, por el "Joint Center M.J.T. - Harvard" (polos de desarrollo) carece de validez, para convertirse en una expresión ideológica de la dependencia.

Las políticas de planificación circunscritas exclusivamente al ámbito regional están destinadas al fracaso porque: a) las industrias capitalistas con orientación al mercado se localizan donde éste se encuentre, sin que ellas utilicen los emplazamientos completamente equipados que el Estado pudiera costear en áreas de la periferia; b) la descentralización bajo condiciones de dependencia capitalista no daría lugar al uso de materias primas locales y generaría pocos empleos, además de aumentar los costos de transporte para los bienes de consumo; c) existe incapacidad, a nivel puramente regional, para extraer las deformaciones dependientes de la estructura económica nacional con correctivos tales como distribución del ingreso, limitaciones a la inversión en ciertas ramas, selección de técnicas de producción, destino de los excedentes, uso de insumos nacionales, etc.; d) las industrias básicas se utilizan en un mínimo de su potencial integrador regional, dado que no se contribuye a la instalación de industrias intermedias, las que pudieran ubicarse aprovechando ventajas regionales en la periferia; e) los polos de desarrollo no se encadenan a la región a la que pertenecen, sino al Centro, beneficiándose de los efectos de la aglomeración; f) el Estado sigue absorbiendo las deseconomías de aglomeración de las grandes concentraciones urbanas; g) la condición de independencia se refuerza históricamente.

Los documentos recientes de política económica y desarrollo de Venezuela (IV Plan de la Nación) plantean una contradicción al declarar que se intenta un desarrollo equilibrado de las regiones (localización de parques industriales, infraestructura, etc.) a la vez que la promoción de la producción manufacturera final y la expansión de aquellas ramas industriales más arraigadas en el Centro (con mayores efectos de deformación de la economía y el desarrollo regional). Por otra parte, se permite que continúe operando el mecanismo especulativo en la comercialización del suelo urbano, maximizándose los beneficios de los propietarios, en desmedro de los propios planes estatales. Además, los servicios públicos, especialmente aquellos que se componen de sistemas de redes, tienen costos variables según la densidad del área servida, pero la estructura de tarifas es indiferenciada con lo cual se producen transferencias de costos desde sectores de baja densidad (habitados por personas de altos ingresos) a los de alta

densidad (comúnmente habitados por quienes tienen bajos ingresos), de lo que resulta un mayor deterioro en la distribución del ingreso y déficits de servicios.

Por último, frente a las situaciones descritas, y en el supuesto que existiese una decisión política nacional de quebrantar la dependencia, se postula una estrategia nacional, regional y urbana. A nivel nacional se postula la implementación de un proceso de planificación, basado en el control de los diversos recursos (materias primas, industrias básicas, instrumentos financieros), que permita recuperar los desequilibrios estructurales y sus efectos regionales y urbanos mediante la integración nacional vertical. A nivel regional, bajo un marco de desarrollo inducido hacia adentro y con encadenamiento hacia la periferia, se propendería a la creación de polos de desarrollo autónomos en las regiones periféricas capaces de generar y difundir desarrollo en todo el espacio nacional teniendo como base industrias básicas integradas verticalmente. A nivel urbano se requeriría de una política nacional de control y protección de la tierra urbana, rescatando el beneficio de las revalorizaciones creadas por el Estado para volcar sus beneficios a la comunidad. Una sociedad capitalista, con una minoría que se ha apoderado del Estado, no está en condiciones de planificar, por lo que a los planificadores les surge el dilema de actuar para la represión o para el cambio de estructuras.

UNIKEL, Luis

"El proceso de urbanización".
En: El perfil de México en 1980, vol. 2, Siglo XXI, 1972, pp. 223-253.
1960-1980 (nacional)
Descriptivo (proyección de población).

Objetivos:

a) Proyectar, basándose en cierta hipótesis, la tendencia del proceso de urbanización en México para 1980.

b) El estudio (debido a la compleja naturaleza del tema y a la escasa amplitud con que es factible realizarlo en esta ocasión), debe considerarse como un cómputo de reflexiones sobre la materia, o bien, como un primer intento posible de estudio con la información hasta ahora asequible.

Definiciones de conceptos fundamentales:

a) En el presente trabajo se utiliza la definición demográfico-ecológica, según la cual la urbanización es "un proceso de concentración de la población y de las actividades humanas en los puntos centrales del espacio". Esta concentración de la población opera:

- En las ciudades ya existentes,
- Por la creación de nuevas localidades urbanas.

b) La urbanización del país experimentará de 1960 a 1980 una tasa anual de crecimiento menor que la de 1950-1960 (3,0 por ciento). Esta disminución se producirá a un ritmo mayor o igual al observado entre esta década y la anterior.

c) Lo que se formula al nivel nacional se reflejará, en términos generales, a nivel nacional. Así, las regiones que se han venido urbanizando más rápido lo seguirán experimentando, pero con tasas menores que las de 1950-1960. Algo semejante ocurrirá en las regiones de urbanización lenta o estable, las cuales se mantendrán en esta situación, pero a una velocidad menor.

d) Las tendencias se fundamentan básicamente en los tres puntos siguientes:

- El nivel de urbanización alcanzado por el país en 1960 -medianamente altas según Breese- y la rapidez con que ésta creció en el período 1940-1960, hacen difícil suponer que puedan repetirse tasas de urbanización como las experimentadas a la fecha. De lo contrario, si México sostuviera su velocidad anual de urbanización igual a la de 1940-1950 (3,8 por ciento)o aun, la de la década siguiente (3,0 por ciento), ello implicaría que en 1980 el país alcanzaría grados de urbanización aproximados, en el primer caso, del 80 por ciento y en el segundo, del 62 por ciento. Ellos correspondían, aproximadamente, en 1960, a países de muy elevado nivel de urbanización como Inglaterra y Estados Unidos, respectivamente. No obstante que las tasas de urbanización de nuestros países no tienen precedentes en la historia del fenómeno, no es concebible alcanzar en tan poco tiempo tales niveles.

- A medida que el país aumenta su nivel de urbanización es menos probable que se sostengan indefinidamente muy altas tasas de urbanización, aun por períodos de 10 años. Mantener tales tasas significaría aumentar sustancialmente el volumen migratorio del campo a la ciudad o de localidades mixtas a las urbanas, ya que la población urbana de base que se considera es cada vez mayor.

- El aumento registrado de 1960 a la fecha en la tasa de crecimiento natural, hace suponer que este componente siga teniendo en el período 1960-1980 mayor importancia relativa en el incremento de la población urbana, tal como aconteció en la década 1950-1960. Si por otro lado, se espera que el crecimiento natural de la población urbana mantenga la tendencia observada de estar inversamente relacionada al tamaño de las ciudades y, además, se prevé una mayor concentración de población urbana en ciudades de mayor tamaño, es lógico pensar que ocurra una desaceleración en el ritmo de la tasa de crecimiento de la población urbana con respecto a la total, en el período 1960-1980.

e) La proyección de nivel de urbanización del país hasta 1980 depende de tres factores que denominamos condiciones directas y que de hecho son componentes del propio fenómeno:

- Crecimiento global de la población (en el caso de México equivale al crecimiento natural por ser insignificante la migración internacional).

- La migración campo-ciudad y la expansión física de las ciudades.

f) El crecimiento natural de la población influye en el nivel de urbanización tanto a través del crecimiento de la población urbana como también de la migración rural-urbana, en tanto que se supone que, a mayor población rural sujeta a iguales fuerzas de repulsión-atracción del campo y de la ciudad respectivamente, mayor será la migración rural-urbana.

Relaciones entre conceptos (intentos de explicación):

a) La primacía de la Ciudad de México obedece a múltiples factores que han operado desde el tiempo de los aztecas hasta nuestros días.

b) Destaca, el que haya sido desde su origen -durante la época prehispánica- el principal centro religioso, político y cultural y de acumulación de la riqueza privada, todo lo cual se acentuó a lo largo de la vida independiente del país hasta nuestros días.

c) En la generación de tan grandes economías de escala y externas intervinieron, desde el descongelamiento de los bienes de la Iglesia, hasta la seguridad de que la ciudad otorgada durante la Revolución a las personas que se refugiaron en la capital con sus bienes, el desarrollo industrial de la posguerra y muchos otros factores. Esto ha conformado el tremendo poder de atracción de la Ciudad de México, su gran tamaño, su elevada primacía nacional y una de las características determinantes de la urbanización actual y seguramente del futuro de México, como también de su desarrollo económico y social.

d) Basándose en los planteamientos previos se formulan las hipótesis de trabajo siguientes:

- En relación con el crecimiento de la población urbana, se considera como hipótesis alta una tasa anual del 5,9 por ciento que equivale a la

registrada en la década 1950-1960, y como hipótesis baja, una tasa anual de 5,4 por ciento. Ambas alternativas consideran un aumento igual de la tasa de crecimiento natural y una disminución diferencial en la tasa de crecimiento social. Finalmente, se agrega una variante "muy alta" de la tasa anual de crecimiento de la población urbana del 6,2 por ciento, correspondiente a la década 1940-1950, con el único propósito de ilustrar la magnitud de un fenómeno de urbanización sumamente difícil de alcanzar y que sería, en todo caso, el límite máximo del proceso.

- Sobre la estructura de las ciudades del país se estima que continuará la tendencia de alejarse del sistema de tipo preeminente hacia otro intermedio. Esto quiere decir que la concentración de la población en ciudades mayores de 50 000 y 100 000 habitantes en el período 1960-1980, será más rápido que el crecimiento de la población urbana. Ello se expresará en un incremento de lo que se ha denominado "Factor E" que aumentará de 0,87 a 0,90.

e) De aquí que una política de urbanización nacional, con sus características regionales, debe constituir el marco de referencia de la política de desarrollo urbano.

- En lo económico, una política de desarrollo urbano debería establecer como objetivo la localización de las actividades económicas en ciudades determinadas.

- En lo social debería, entre otras cosas, crear, localizar y mantener en condiciones apropiadas la infra-estructura urbana, incluyendo a la vivienda, como capital social necesario para lograr las metas económicas antes mencionadas.

- En lo ecológico, determinar convenientemente la estructura interna de los usos del suelo, para asegurar la efectividad de los criterios económicos y sociales.

- En lo institucional, asegurar la vigencia de los organismos de planificación de nivel mínimo dentro del sistema nacional de planificación.

Cuadros:

1. Población total y urbana y características de la urbanización, 1940-1980.
2. México: Estructura de la población urbana, 1940-1980.
3. México: Indice de primacía, 1900-1980.
4. Clasificación del país por zonas según su tendencia en la participación de su población respecto a la urbana nacional, 1940-1980.
5. México: Número de ciudades según distintos tamaños y zonas a partir de 50 000 habitantes, 1960-1980.

Conclusiones:

a) Basándose en las hipótesis formuladas y partiendo de una población estimada para el país en 73,6 millones de habitantes para 1980, se ha calculado que la población urbana (en localidades de 15 000 habitantes y más) fluctuará entre 37 y 42 millones de habitantes, que corresponderían a grados de urbanización del 50 por ciento y 57 por ciento, respectivamente.

b) El nivel de urbanización del país en 1980, expresado a través del "índice" variará el 45 por ciento y el 51 por ciento.

c) De acuerdo con estas estimaciones, la tasa de urbanización del país en el período 1960-1980 oscilaría entre 2,0 por ciento y 2,5 por ciento por año, con incrementos anuales inferiores a los manifestados desde 1940 a 1960.

d) No obstante la disminución prevista, México quedaría colocado en el grupo de países que Breese califica de altamente urbanizados.

e) El aumento absoluto en el número de ciudades en cada grupo será sustancial y de implicaciones soci-económicas significativas.

f) Observamos que el fenómeno de concentración de población urbana más intensa se producirá en el grupo de ciudades cuya población está entre los 100 000 y los 500 000 habitantes, lo cual aumentará la importancia relativa de la estructura de ciudades en el nivel de urbanización del país, en mayor proporción que el que tendrá el aumento de la población urbana.

g) El patrón regional de la distribución espacial de la población urbana en México, de 1960 a 1980 sufrirá cambios importantes.

h) Se consolidará el cambio de la estructura urbana del país, de un sistema preeminente a otro intermedio, lo cual traerá implícitos una distribución más equilibrada,de ciudades denominadas medianas, grandes y centros regionales a lo largo del territorio nacional.

i) Se formarán subsistemas de ciudades con una tendencia hacia la integración de un sistema de ciudades.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. V, México. p. 93).

"Ocupación del territorio y desarrollo urbano", en Planificación Regional y Urbana en América Latina. Buenos Aires, Argentina, 1974.

Fundamentos actuales

La realidad socio-económica latinoamericana presenta grandes concentraciones demográficas y económicas que conducen a la existencia de notables disparidades inter e intrarregionales no coherentes con los objetivos de desarrollo perseguidos actualmente por los distintos países (igualdad social, pleno empleo, niveles de vida aceptables e integración espacial de los recursos regionales). Además conducen a grandes movimientos migratorios espontáneos que tienden a reforzar el fenómeno de concentración empeorando la situación. A la vez existen amplias zonas despobladas, en especial las fronterizas, que requieren una acción común de desarrollo de los países limítrofes.

Conclusiones:

Se siente la necesidad de elaborar estrategias y políticas de distribución espacial, demográfica y económica que actúen tanto en el espacio rural y urbano como en el nivel de la integración de estos espacios, y que deberían tener en cuenta:

a) La distribución territorial de la población, para aprovechar al máximo los recursos existentes; la creación de adecuadas estructuras espaciales y la orientación de los movimientos migratorios espontáneos.

b) Una distribución racional y equitativa de las inversiones públicas y privadas, no solamente en los proyectos específicos económicos y sociales sino también en las infraestructuras básicas que permitan estructurar y dinamizar el espacio.

c) La satisfacción, jerarquizada en el tiempo y en el espacio de las necesidades básicas de la población, no solamente individuales y familiares sino colectivas.

Recomendaciones:

Por lo tanto, este Seminario formula las sugerencias prácticas siguientes, con miras a orientar la formulación de futuros programas de investigación (públicos y privados) y de políticas generales de desarrollo regional:

a) Estudio de los problemas relacionados con la formulación de los mejores criterios para distribuir la futura población y las actividades económicas en todo el territorio dentro del constante y real dilema: concentración versus disgregación territorial.

b) Estudio de las políticas y modalidades más adecuadas y factibles para orientar y controlar las migraciones espontáneas.

c) Dado que la integración regional de consideraciones ecónomicas a más largo plazo y de una visión espacial del desarrollo permite el logro de una visión más realista de las relaciones urbano-rurales, convendrá a veces, tanto en los planteamientos conceptuales como en la fase de programación de los planes regionales, tener en cuenta una potencial subdivisión territorial de la región en "subregiones" urbano-rurales, que consideren asimismo los factores económicos regionales. Dentro de este marco, deberán analizarse las relaciones funcionales entre centros urbanos y áreas rurales con el objeto de formular políticas de desarrollo. Con relación al espacio urbano podrán proponerse, por ejemplo, una estratificación regular o bien una fuerte diferenciación de funciones urbanas.

d) En vista de la magnitud y el continuo aumento de las tasas de crecimiento urbano en las ciudades capitales, principalmente, y la magnitud de las poblaciones urbanas marginales no integradas, convendrá en general promover el control del crecimiento urbano y la eventual disminución de las actuales tasas de crecimiento metropolitano mediante controles del desarrollo bien positivos (i.e. subsidios) o negativos (restricciones y/o prohibiciones).

e) Considerando que la creación de centros nuevos podrá ser en una escala regional un medio importante de lograr el desarrollo y la explotación de áreas rurales no desarrolladas, convendrá considerarlos como un medio potencial de urbanización, y como una oportunidad para promover la necesaria modernización urbana institucional en varios órdenes (administrativos, comerciales, sociales, industriales, fiscales y financieros). Podrán así ser agentes de cambio para nuevas poblaciones y permitir nuevos experimentos en la vida económica de las ciudades. Finalmente, esa creación hará posible el mejor control de los flujos migratorios regionales.

f) Deberá promoverse la integración funcional de las poblaciones urbanas marginales con las masas urbanas existentes en el marco regional de los actuales centros urbanos, con la ayuda in situ de alternativas de empleo conveniente y accesible a las posibilidades de ocupación y movilidad de la población joven económicamente activa, y con la provisión de servicios sociales en la infraestructura urbana. Estas medidas no deberán perjudicar las crecientes necesidades de la población urbana existente y estable. Convendrá, pues, fomentar una actitud positiva frente a las poblaciones urbanas marginales, para lo cual sirve de guía la nueva denominación peruana de este fenómeno ("pueblos jóvenes") en lugar de los tradicionales nombres con matices negativos (villas miseria, favelas, callampas, etc.).

g) Dado el escaso desarrollo de casi todas las áreas rurales, pese a la preponderancia de la explotación de los recursos naturales en las economías latinoamericanas, con la consiguiente necesidad de establecer suficientes centros urbanos de servicios, deberá promoverse dentro de un sistema urbano regional el crecimiento de centros urbanos intermedios (50 mil a 500 mil habitantes aproximadamente), que sirvan simultáneamente al desarrollo rural y como polos compensatorios a las grandes metrópolis.

h) Dentro de la necesidad de corregir desequilibrios espaciales, económicos y sociales en un dinámico marco rural-urbano, está también la de promover programas fronterizos de desarrollo. A menudo, debido a su carácter periférico, las regiones fronterizas no solamente se encuentran poco desarrolladas, sino que también presentan particulares dificultades para la provisión de servicios, infraestructura y demás factores de crecimiento. En consecuencia el desarrollo de las regiones fronterizas debería prever el uso de los recursos existentes, de acuerdo con los objetivos del desarrollo de cada uno de los países interesados y con la meta final de procurar beneficios tanto para la población regional como para el conjunto de los países interesados. Además, se estima necesario que los países interesados creen instituciones internacionales dotadas de suficientes poderes de decisión política en lo que respecta a la planificación y realización del desarrollo en estas regiones.

i) Se tendrá que estudiar la creación de modelos pragmáticos nacionales que permitan integrar los principales factores y relaciones dentro de las regiones y entre ellas.

(Extraído textualmente)

UNITED NATIONS

"Some issues relating to population distribution policies" (Summary of discussions and conclusions of the Interregional Seminar on New Towns, London, 4-19 June, 1973, 19 págs.)

Después de una breve referencia a tendencias pasadas y presentes del proceso de urbanización, se pone énfasis en los aspectos positivos de la urbanización, en cuanto a la función que tiene para el desarrollo social y económico. El artículo resume a continuación las conclusiones más importantes del Seminario sobre las políticas de urbanización. Ellas son:

a) El proceso de urbanización es irreversible, es una consecuencia inevitable de desarrollo y debe aceptársele así.

b) Falta realidad al punto de vista de que detener o disminuir la migración desde áreas rurales resolvería los problemas humanos. Además, se consideró esta medida como económicamente no viable y socialmente injusta.

c) Durante años las políticas de crecimiento urbano han sido negativas o restrictivas respecto al crecimiento y la concentración, sin que se haya hecho algo para influir en los factores determinantes de la urbanización.

d) Políticas de urbanización se formulan demasiadas veces en forma independiente de acciones gubernamentales.

e) Políticas de urbanización deben formar parte de planes de desarrollo regional.

El documento continúa, en forma de resumen, con un análisis de los factores determinantes de la urbanización, de patrones de asentamientos c de sistemas urbanos y del tamaño de los lugares urbanos. Respecto a esto último, se indica la necesidad de tomar en cuenta la función económica, social e institucional de los lugares urbanos.

A continuación se hace referencia a factores que distorsionan los mecanismos de la urbanización como son el transporte urbano y el valor de terrenos urbanos.

Termina el artículo con una importante referencia al impacto que tiene la estructura política del país sobre la formulación y la implantación de políticas urbanas.

UNITED NATIONS

Human Settlements. The Environmental Challenge Macmillan, London, 1974. p. 209.

La publicación es un compendio de las ponencias y otros documentos preparados con motivo de la conferencia de Estocolmo sobre medio ambiente en 1972, en la que surgió un enfrentamiento de criterio entre países ya desarrollados y otros países que se encuentran todavía en vías de desarrollo.

El libro es un verdadero vademecum sobre el medio ambiente y en su temática va más allá de los problemas objeto de las políticas urbanas de los países del Tercer Mundo. Con respecto al mejoramiento de las ciudades presenta un enfoque integrado de la evolución y de las medidas pertinentes. En la parte sectorial abarca los siguientes temas: vivienda, industria, infraestructura, transportes y aspectos socio-culturales y recreacionales; y se insiste en el estudio de la solución de los proyectos específicos enmarcados dentro del contexto del crecimiento de la ciudad como un todo orgánico.

La publicación incluye la declaración sobre el medio ambiente así como las recomendaciones de la conferencia sobre el tema de los asentamientos urbanos.

El programa de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, con sede en Nairobi, es uno de los resultados de la conferencia de Estocolmo al que también hay que añadir la conferencia sobre asentamientos urbanos que se celebrará en 1976, en Vancouver, Canadá.

(Extraído textualmente del Boletín SINDU de junio de 1975).

UNITED NATIONS, ECONOMIC COMMISSION FOR ASIA AND THE FAR EAST

Report of the Expert Working Group on Problems of Internal Migration and Urbanization and Selected Papers (Held at Bangkok, Thailand, 24 May-5 June 1967), SA/DEM/EGIM/L 22, Chapter V, Review of government policies affecting population distribution.

En este informe se refieren brevemente políticas de redistribución de la población de los siguientes países: Australia, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Pakistán, Filipinas, Singapur, China (Taiwan) y Tailandia. También se comentan las políticas de Alemania Federal y Polonia.

Algunas de las políticas referidas son las siguientes:

1. Fomento de la inversión en obras de infraestructura para las áreas rurales: Pakistán.

2. Fomento a la migración interna y redistribución de la población: Indonesia.

3. Fomento del desarrollo regional con el fin de incrementar el nivel de ingreso rural: Tailandia.

4. Fomento de la migración a ciertos centros urbanos y creación de núcleos urbanos: Malasia.

5. Política tributaria destinada a fomentar la inversión en el sector agrícola: Australia.

6. Políticas de reasentamiento de la población, sistema de impuestos progresivos a la tierra, y de parcelamiento de grandes explotaciones para venta a pequeños agriculturores: Filipinas.

7. Política de vivienda: Singapur.

8. Política de guía de los flujos de migración: China (Taiwán).

9. Política de localización de unidades industriales en áreas rurales: República de Corea.

En este informe se discute además el tamaño de las ciudades y el papel de las pequeñas ciudades. Se plantean tres políticas alternativas a este respecto: fortalecer las ciudades de tamaño mediano y pequeño, desarrollar áreas suburbanas o desarrollar otros centros urbanos seleccionados.

Por último se menciona que el Grupo de Trabajo discutió varias facetas de las políticas gubernamentales que afectan la migración y la urbanización en 12 países miembros de la ECAFE y 2 países europeos, tales como: política

tributaria, política de localización industrial, prioridades entre la inversión agrícola e industrial, establecimiento de estados industriales, política educacional, fijación de cuotas de inmigración para las ciudades, proyectos de construcción de viviendas a bajos costos, fomento de ciudades de tamaño pequeño y mediano, etc.

UNITED NATIONS-ECAFE

"Research in Urbanization and Physical Planning - A suggested outline for the ECAFE Region", in Planning for Urban and Regional Development. United Nations, New York, 1971. pp. 144-151.

A pesar del gran interés que existe en los países en vías de desarrollo por urbanización, industrialización y desarrollo económico, rara vez se examinan los factores determinantes de la urbanización y las interrelaciones entre los tres fenómenos. El aspecto más descuidado es el aspecto espacial. Los planificadores económicos, en su preocupación con el input de capital, utilidades y metas de la producción, únicamente consideraron el quantum y el tiempo, no el lugar de desarrollo. En consecuencia, los cambios físicos debidos al desarrollo económico, no han sido tomados en cuenta, ni el impacto de la industrialización y de la urbanización sobre la forma y estructura de ciudades, aldeas y regiones, ni los problemas y potencialidades relacionados. Es por tal razón, que ECAFE presenta un esquema detallado de posibilidades de investigación urbana, como también sugerencias para la organización de centros de investigación.

a) Tendencias y formas de urbanización.
b) Crecimiento económico e implicaciones espaciales.
c) Planificación regional.
d) Planificación metropolitana.
e) Planificación urbana.
f) Nuevas ciudades.
g) Políticas de tierras urbanas.
h) Aspectos económicos de la planificación urbana.
i) Aspectos sociales de la planificación urbana.
j) Conceptos de planificación.
k) Técnicas avanzadas de planificación.

...: IFHP Bulletin. 1973, N° 3.

UNITED NATIONS

Urbanization and planning in Sweden: Information to the United Nations Conference on the Human Environment. Estocolmo, 1972.

Una de las políticas para el control del desarrollo urbano que hoy goza de amplia acogida es la creación de centros urbanos intermedios o el apoyo a los existentes siendo conocida la primera alternativa como creación de nuevas ciudades, de la cual existen experiencias en muchos países, tales como Inglaterra, Estados Unidos, Israel y Suecia. Francia acaba de programar

la construcción de nueve de ellas: cinco en las inmediaciones de París y cuatro en las cercanías de otros tantos centros urbanos importantes: Marsella, Lyon, Lila y Rucan.

La creación de estas nuevas ciudades obedece, en parte, al deseo de descongestionar a París y en parte a redirigir migraciones internas de manera más uniforme, a lo ancho del territorio francés.

La política francesa de creación de nuevas ciudades presenta peculiaridades distintas de otras experiencias y parece obedecer a una concepción específica. Se pretende que ellas sean centros completos, donde los habitantes encuentran las mismas facilidades que brindan los grandes centros urbanos y que ofrezcan las oportunidades necesarias para que las empresas consideren atractivo establecerse allí.

Para satisfacer este doble requisito, los franceses consideran el tamaño mismo de la ciudad y toman para ello en cuenta la experiencia de las nuevas ciudades de Inglaterra e Israel. Esta experiencia demuestra que las ciudades pequeñas son un factor limitante para el establecimiento de las empresas y la creación de una infraestructura social conveniente. En consecuencia, han decidido que las ciudades del área de París tendrán entre 300 000 y 500 000 habitantes y serán núcleos de áreas urbanas de 1 000 000 de habitantes. Tienen el convencimiento de que en ciudades de ese tamaño podrá existir un amplio y variado servicio comercial y los servicios de tipo cultural, educativo, recreativo, médico, etc., necesarios para satisfacer las necesidades de sus moradores.

El tamaño de las nuevas ciudades que pudiera llamarse eficiente, varía mucho en la práctica de los países y en la concepción de los planificadores. El plan de Remodelación del Japón, por ejemplo, considera aceptable la cifra de 250 000 habitantes y en Suecia, donde la jerarquización incluye las regiones metropolitanas, las alternativas a las metrópolis, (los centros regionales, los centros de servicios en áreas pobladas) son considerados deseables para actividades que han estado situadas principalmente en las áreas metropolitanas. En cuanto a su tamaño, el gobierno sueco reconoce que "no se han realizado estudios sistemáticos sobre qué población requiere un sitio urbano o una región en su sentido más restringido, para mantener facilidades tales como educación, comunicaciones y servicios de un estándar similar a los ofrecidos por las grandes ciudades". Algunas indicaciones muestran, según los suecos, que las "ventajas aglomerativas" comparables en un todo con las ofrecidas por las metropólis se encuentran primero en regiones urbanas con población de 100 000 habitantes aproximadamente, tamaño que, por supuesto, es muy aproximado.

Otro factor que los franceses consideran esencial para el éxito de las nuevas ciudades es la proximidad a los grandes centros urbanos y, consecuentemente, las ciudades del área de París estarán localizadas a una distancia entre 15 y 35 kilómetros del centro de esa capital y enlazadas por un transporte directo y rápido, mediante autopistas y el metro. El factor proximidad, medido en distancia y tiempo es determinante para el establecimiento de empresas que ya tienen relaciones establecidas con otras empresas y para las cuales es indispensable un amplio y calificado mercado laboral.

Aun cuando teóricamente las nuevas ciudades francesas pueden ofrecer empleo al 80 por ciento de su población laboral residente, no pretenden ser unidades cerradas. De hecho se espera que entre el 60 y el 70 por ciento de la fuerza laboral de cada ciudad trabaje en ellas y que el resto lo haga en otros puntos del área, de fácil acceso; y, asímismo, que residentes de otras partes acudan a trabajar en estas ciudades. Deliberadamente se ha querido ofrecer esta oportunidad de elección en contraposición a las nuevas ciudades inglesas, donde la política establecida era admitir como residentes solamente a las personas vinculadas directamente a la economía local.

La forma de vida en estos centros urbanos nuevos carecerá de las presiones de las grandes ciudades y, por lo tanto, será más agradable. Aunque los edificios residenciales serán en gran parte (65-75 por ciento) construcciones en altura, existirá la posibilidad de evitar los grandes bloques típicos de las ciudades. Las casas unifamiliares serán limitadas, para evitar los altos costos de infraestructura; pero no se pretende que las nuevas ciudades, físicamente consideradas, sean una repetición de sí mismas, sino que se han diseñado para que cada una de ellas tenga un carácter propio, marcadamente diferenciado y en consonancia con el medio ambiente físico en que estarán emplazadas.

Para cada una de las ciudades se integró una "comisión de estudio" de unas cincuenta personas, compuesta por arquitectos, planificadores urbanos, economistas, geógrafos y sociólogos. Una vez que se comience la construcción de la nueva ciudad, está comisión se convertirá en una "entidad pública encargada del ordenamiento de la nueva ciudad" pero estrechamente vinculada al gobierno central y al gobierno local.

(Extraido textualmente del Noticiero SINDU, septiembre 1973).

UNITED NATIONS, ECONOMIC COMMISSION FOR ASIA AND THE FAR EAST

Report of the Expert Working Group on Problems of Internal Migration and Urbanization and Selected Papers (Held at Bangkok, Thailand, 24 May-5 June 1967), SA/DEM/EGIM/L 22, Chapter VI, National Programmes and Policies Feasible for Meeting the Problems of Internal Migration and Urbanization.

En este capítulo se presentan breves planteamientos acerca de las discusiones sostenidas por el Grupo de Trabajo, así como algunas experiencias de ciertos países, sobre los problemas de la migración interna.

Básicamente el grupo de trabajo recomienda que los gobiernos asuman un papel más activo en la orientación de los flujos de migración rural urbana y la redistribución de la población.

El grupo estuvo de acuerdo en la necesidad de progresos y mejoras en la vida rural y urbana; en la primera, a través de un incremento de la inversión en la infraestructura agrícola, desarrollo de industrias en pequeña escala, facilidades de transporte y comunicación; en la segunda, a través de un aumento de la inversión en vivienda, planificación urbana y desarrollo de ciudades satélites, etc. Se plantea además la necesidad de desarrollo de programas de nivel rural tales como programas de desarrollo de la comunidad

que ayuden a lograr un proceso de migración organizada; por otra parte, el desarrollo de programas a nivel urbano permitiría obtener una absorción organizada de las comunidades rurales al medio urbano.

Se describe también la experiencia de varios países en la creación de ciudades industriales.

URDANETA, Alberto

"Los costos de urbanización y el modelo nacional de desarrollo", en América Latina: distribución espacial de la población. C.C.R.P., ed. Ramiro Cardona, pp. 530-544.

Según el autor no es arriesgado afirmar que las políticas destinadas a orientar la distribución espacial de la población en el territorio nacional, muchas veces han carecido de una visión global del problema y muy especialmente han estado huérfanos de criterios económicos con respecto al desarrollo nacional. Para planificar los centros urbanos deben conocerse las características de asentamiento en función del costo mínimo, pero compatibilizándolas con las jerarquías y funciones que han de desempeñar tales centros en el espacio, dentro del sistema nacional de ciudades. Pero, afirma Urdaneta, hay algo más importante que es necesario introducir y es el criterio de la eficiencia, que debe otorgarse a la vez el máximo producto por habitante. Todo eso significa que el peso relativo de los costos de urbanización puede ser determinante de la orientación de la política. La urbanización que se produce en cuanto a calidad, cantidad, localización y como tal su costo corresponde al Modelo Nacional de Desarrollo que se sigue. La conclusión general del artículo es que la posibilidad de minimización de los costos de urbanización suponen una modificación del modelo.

URIBE-ECHEVERRIA, Francisco

Políticas de crecimiento y estructuración para el área metropolitana de Santiago.
Santiago, MINVU-DPDU, 1970. 53 p.
MINVU-DPDU
1960-1970
Elaboración teórica.

Objetivos:

a) Ofrecer una síntesis aclaratoria de las políticas planteadas en la pre-hipótesis de estructuración y crecimiento para el área metropolitana de Santiago.

b) Determinar las políticas que se orientan hacia el crecimiento y la estructuración.

Conclusiones:

a) Formulación de políticas de control del crecimiento.
b) Políticas de crecimiento regional.
c) Políticas de estructuración.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile. p. 322).

UTRIA, Rubén

"Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina". En: Revista Interamericana de Planificación, vol. 6, N° 21, marzo, 1972. pp. 40-65.
Ultimas décadas.
Elaboración teórica.

Objetivos:

Identificación de algunos aspectos sociales del desarrollo regional, particularmente los inherentes al patrón tradicional del desarrollo económico, los derivados de la naturaleza y la dinámica del desarrollo, y los involucrados en la definición y puesta en marcha de las respectivas estrategias y políticas.

Conclusiones:

a) Al analizar las características y tendencias de las políticas de desarrollo regional en América Latina, se observa la aparición de un nuevo enfoque, orientado a la búsqueda de sustanciales transformaciones en la estructura espacial del desarrollo de cada país, a fin de disminuir las agudas disparidades regionales, la incorporación orgánica de los recursos humanos y los económicos de todas las regiones y un manejo estratégico del espacio socio-económico.

b) Se pretende con ello hacer frente a la excesiva concentración del desarrollo nacional en torno a una o dos subregiones y sus secuelas de urbanización acelerada y concentrada, creciente y explosiva marginalidad socioeconómica de amplios sectores de la población urbana, y el estancamiento de las áreas rurales y ciudades medidas y pequeñas.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile. p. 330).

VERA, Luis

"¿Agentes del Cambio Social?", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. IV, N° 16. (1970). pp. 56-63.

En un reciente artículo, "Intention and Reality: The American Planner Overseas" (en Journal of the American Institute of Planners, vol. XXXV, N° 3, mayo, 1969, John Friedman examina su experiencia vivida en el exterior como consultor. Sus observaciones son realmente importantes para América Latina porque Friedmann es un planificador de gran prestigio e influencia, habiendo adquirido gran parte de aquella experiencia en Brasil, Venezuela y Chile y porque plantea consideraciones prácticas para el adiestramiento y la investigación en planificación. Aquí sólo se pretende divulgar algunos aspectos sobresalientes del artículo sin polemizar con el autor.

La temática central de Friedmann se apoya en el concepto de planificación innovativa en contraposición con la planificación ortodoxa que, inspirada en la economía clásica, asume un carácter meramente asignativo de recursos marginales. Friedmann no descarta este enfoque pero sostiene que no es el único válido. Para él, la innovación es un evento que conduce a la transformación estructural de una situación existente y representa una categoría esencial en la planificación. En un artículo anterior ("Planning as Innovation: The Chilean Case", en Journal of the American Institute of Planners, vol. XXXII, N° 4 (julio, 1966) con traducción publicada en la Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. I, N° 1, (marzo, 1967), Friedman define la planificación innovativa a través de cuatro principios: a) la aspiración por legitimar nuevos objetivos sociales o por reordenar las prioridades de las metas actuales; b) la preocupación por el traslado de las posiciones generales hacia nuevas disposiciones concretas de acción; c) el interés creciente en movilizar recursos más que en su asignación óptima; y, d) la conducción de innovaciones y de ajustes del sistema a través de un proceso de retro-alimentación.

Según los principios señalados, sólo será posible innovar allí donde se puedan concentrar los esfuerzos en puntos críticos de transformación, a fin de que un pequeño cambio produzca grandes ajustes en otras partes de un sistema. Es imperioso, entonces, crear una atmósfera favorable al establecimiento de nuevos mecanismos institucionales, lo que demanda un liderato selecto y adiestrado, compromisos financieros de largo plazo y el conocimiento de los puntos de presión de la sociedad. El planificador deberá no sólo comprender la estructura y la dinámica interna de un sistema social dado, sino ser capaz de definir los fines de la transformación del sistema. Basándose en Karl Mannheim, Friedmann sostiene que la planificación es una forma de cambio social que ha de apoyarse en las intersecciones de las fuerzas sociales (principia media), que vendrían a ser los centros neurálgicos en la transformación de un sistema.

En una sociedad en desarrollo, el proceso de urbanización sería una de las áreas críticas, tanto en su acepción ecológico-demográfica (concentración de población), como en su dimensión socio-cultural (modernización). Para Friedmann, la procreación de la urbanización, en ambos sentidos, contribuiría a una eventual transformación de un sistema social (la ciudad como

agente del cambio), lo que implica que ese proceso sería susceptible de controlarse y dirigirse. Surgiría, entonces, un encadenamiento funcional entre desarrollo urbano y desarrollo económico, como instancias de planificación. Un problema serio para los países de industrialización reciente está representado por la necesidad de generar impulsos suficientemente innovativos a nivel urbano como para permitir la transformación de la sociedad y alcanzar la integración social, política y económica a través del espacio regional; ello supone la formulación de políticas nacionales capaces de guiar el proceso crítico hacia fines socialmente deseables. Esta interpretación plantea el requerimiento de profesionales capacitados en planificación e investigación para poner en práctica una política de urbanización deliberada.

Friedmann señala que los planificadores graduados en Estados Unidos (o Europa) habían de desempeñar el papel de agentes de cambio económico, social y político, al regresar a su ámbito nacional. Pero, al volver a sus países de origen, suelen estrellarse con dificultades tales que les resulta inútil el intento de aplicar el estilo propio de la planificación de los Estados Unidos. En efecto, la carencia de apoyo político y administrativo y de mecanismos operativos de representación de las poblaciones urbanas, así como la condición obsoleta y fragmentaria de la legislación que regula el crecimiento de las ciudades, hacen impracticables los conocimientos adquiridos en un medio substancialmente diferente. Aún más, todavía se acepta entre las naciones en proceso de industrialización un concepto anticuado de plan regulador, dotado de escasos medios para guiar el uso del suelo; sólo muy pocas personas llegan a concebir la posibilidad de aplicar la política municipal a los problemas de carácter público mediante un plan de desarrollo urbano. A nivel nacional, los planificadores económicos carecen de capacitación para discutir con los planificadores urbanos adiestrados en Estados Unidos, agrega Friedman. Cabe señalar que la penosa situación descrita ha sido bastante superada en los últimos años entre los países latinoamericanos, y aunque todavía se carece de políticas urbanas definidas (que tampoco existen en Estados Unidos), en muchos de estos países proporcionan ahora un apoyo político para la planificación urbana, existiendo agrupaciones de interés en torno al mejoramiento de la ciudad. El viejo concepto del plan regulador ha perdido prestigio para ser reemplazado por programas dentro de los planes nacionales de desarrollo y se ha posibilitado el diálogo entre planificadores económicos y urbanos (que han reemplazado a los seudo-planificadores o "urbanistas").

En lo que concierne a investigación en materia de desarrollo urbano, Friedmann indica que aún permanecen desconocidos "los más simples hechos de la vida urbana" de los países de menos recursos. Se carece de tradición investigativa en cuestiones urbanas y los datos disponibles son fragmentarios pues suelen obtenerse de censos muy antiguos. Como no hay instituciones nacionales o investigadores diestros en el tema, ni se dispone de fondos para financiar estudios, "tampoco hay forma de remediar la insondable ignorancia". Bajo estas condiciones el planificador graduado en el exterior queda en la más completa indefensión frente a las críticas que se efectúan a sus proposiciones. El problema, señalado por Friedmann, sin embargo, debería replantearse a nivel de la información efectivamente requerida para diseñar estrategias para los países y no sólo para aplicar sofisticados modelos

cuantitativos importados. Por lo demás, los centros de investigación recientemente creados en América Latina están explorando posibilidades de aplicación de las ciencias sociales al estudio de los procesos urbanos. Todo ello no implica desconocer el hecho que los planes e investigaciones de desarrollo urbano siguen teniendo un carácter intuitivo y conjetural.

Quizás el mayor obstáculo que habrá de enfrentar el planificador en un país en desarrollo se halle en la existencia de un ambiente politizado, pletórico de desconfianzas y de intereses creados: "las opiniones no pueden separarse de las personas que las sostienen". A ello se agrega la situación de alineación a que se ve sometido el planificador entrenado en Estados Unidos (o Europa): los problemas que aprendió a analizar y resolver eran los estadounidenses (o europeos), "el modelo-realidad implícito en su formación como planificador correspondía al de la ciudad contemporánea de Estados Unidos (o Europa) y al marco de ésta (leyes e instituciones), las técnicas de planificación y análisis que aprendió dieron por sentada la existencia de sistemas masivos de información y una cultura basada en la administración en manos de expertos". Como los problemas de desarrollo urbano que ha de encarar son diametralmente diferentes a los que estudiara, surge la idea de que el planificador fue adiestrado en el oficio equivocado . En consecuencia, ante este mapa de la realidad tan diverso de aquel que le sirviese como marco de referencia durante su entrenamiento, se halla incapacitado para reconocer las variables críticas en situación de planificación y no puede considerársele apto para cumplir el papel de agente del cambio económico, social y político en su país.

Para Friedmann, la planificación urbana en los Estados Unidos es una profesión hecha en casa y su desarrollo ha sido paralelo a la evolución de la ciudad de ese país. El planificador formado en ese medio, y que trabaja en países de menores ingresos, llega a la conclusión que debe involucrarse en áreas para las que no está adecuadamente capacitado (cambio económico, social y político); es decir, no tiene entrenamiento en la planificación innovativa, particularmente, en su aplicación al desarrollo institucional (administración y legislación en un ambiente burocratizado y politizado). Sin embargo, su impaciencia por actuar lo puede llevar a efectuar recomendaciones que, generalmente, acarrean "resultados desastrosos" o a formular planes que no logran implementarse porque se carece de instituciones capaces de hacerlo. A fin de alcanzar un cambio permanente sería necesario dejar pasar el tiempo para que surja el consenso, para que se doblegue la resistencia, para que sea factible instituir la innovación. "A los planificadores estadounidenses no se les ha enseñado la habilidad de innovar ni el difícil arte de aconsejar".

Un camino señalado por Friedmann para resolver las dificultades apuntadas consiste en concentrar la educación de los planificadores urbanos y regionales que irán a trabajar en países de escasos recursos en unas pocas universidades de los Estados Unidos y crear en esos países, centros nacionales de educación e investigación en materia de planificación urbana y regional. Los tópicos que debieran privilegiarse en la docencia son: planificación del desarrollo regional, vivienda en sociedad en desarrollo, política nacional de desarrollo urbano, problemas y técnicas de organización institucional, teoría de la asesoría, teoría de la planificación innovativa, teorías del desarrollo económico y político y nociones de historia y cultura

de las áreas de menor desarrollo. La investigación, además de cubrir los mismos temas de la docencia, debería concentrarse en cuatro áreas: a) administración de la pobreza urbana; b) integración de los grupos marginales de migrantes con la sociedad urbana dominante; c) organización institucional y planificación innovativa; y d) urbanización y desarrollo nacional. Cabe argumentar que ya existen en América Latina programas de graduados en planificación aplicados a la realidad del ambiente latinoamericano y que están funcionando diversos centros nacionales de investigación del desarrollo. Es probable que, en lugar de concentrar esfuerzos formativos en universidades de Estados Unidos, convenga volcar más recursos a las instituciones latinoamericanas de entrenamiento, donde se desarrollarían técnicas y metodologías adaptadas a la realidad y no meramente adoptadas.

VIOLICH, Francis

La Planificación Regional en la América Latina: Algunos Ejemplos de Problemas y Posibilidades.

La planificación regional en América Latina sólo se lleva a cabo en un número relativamente reducido de lugares, si bien se hace mucha labor de planificación regional para fines de desarrollo sobre una base parcial que responde a una sola función. Para el presente trabajo se han elegido cuatro ejemplos para destacar problemas regionales típicos de la América Latina y diversos métodos de organizar la planificación regional. Estos métodos y ejemplos son los siguientes:

1) Colombia Sudoccidental: Corporación Autónoma Regional del Cauca.
2) Plan del Sur del Perú.
3) Sector meridional de la zona central de Chile: Plan Chillán.
4) Brasil Meridional: Cuenca del Paraná-Uruguay.

Se concluye que mediante la planificación regional, la América Latina puede anticipar el impacto creador del desarrollo económico en el movimiento demográfico y en las modalidades de la urbanización; la redistribución de la población puede ser dirigida según los principios del desarrollo regional funcional; y el desarrollo de determinadas zonas urbanas puede proyectarse de modo que se adopte a funciones y poblaciones previstas de antemano. Con la planificación regional se puede lograr en América Latina un desarrollo rural y urbano más equilibrado y estable, a la vez que mejorar las condiciones de vida de la población, que es lo que constituye la verdadera finalidad de aquella.

WANDER, Hilde

Policies and implementation methods in the internal redistribution of population. IUSSP Conference. London, 1969. 15 p.

En la introducción del artículo la autora hace algunas observaciones importantes sobre el estudio de políticas de redistribución espacial de la población. En primer lugar sostiene que nunca se puede evaluar tal política dentro del cuadro de referencia restringido de medidas directas que influyen en la migración interna. Hay una serie de otras medidas que también influyen, como las que se toman en el campo del empleo, o en la planificación regional industrial. Además de eso, la eficacia de las medidas depende del grado en el cual las medidas fueron orientadas a necesidades sociales y económicas. No existe una política única de redistribución espacial, más bien un sistema de medidas directas o indirectas que varía de país a país. Por esta razón, opina Wander, no se puede hacer una distinción entre política de migración y política general de tipo social y económica y por consiguiente no se puede hacer una comparación sistemática de programas nacionales llevados a cabo. Luego la autora advierte que la redistribución espacial de la población nunca es el único objetivo de una política, por lo cual la información relevante se encuentra en forma dispersa en una gran cantidad de publicaciones sobre desarrollo regional.

En la parte que se refiere a las implicaciones que tiene el cambio económico para la política de migración, señala que la interrelación entre la migración interna y el crecimiento económico es tan intrínseca que ni un control masivo de los flujos ni una política de "laissez faire" son adecuados para resolver los problemas implicados. Analiza al respecto ciertas políticas explícitas de migración, como por ejemplo de Italia y de la URSS para probar su tesis.

Distingue la autora cuatro tipos básicos de acción que un Gobierno puede perseguir:

a) Medidas para inducir a las personas a salir de áreas con un "surplus" de fuerza de trabajo hacia áreas con mejores perspectivas económicas;

b) Medidas para hacer más grande la base económica de áreas en retroceso, a través de inversiones de capital e importación de personal calificado;

c) Medidas para inducir a la población y al capital a moverse a áreas subdesarrolladas con recursos naturales;

d) Disminuir la congestión urbana a través de políticas de redistribución espacial.

El primer grupo consiste en una serie de medidas para ayudar al migrante y su familia, de tipo económico, social, educacional, etc., considerando también medidas de integración en el nuevo lugar. Esas medidas se aplican mucho al estudio de la migración rural-urbana. El segundo grupo de medidas intenta aumentar la fuerza de retención de las áreas y tiene mucho que ver con la política económica regional. Bajo el tercer grupo se encuentran medidas relacionadas con los programas de relocalización.

La autora discute las implicaciones generales de tales medidas, luego termina su artículo analizando la experiencia que han tenido los diferentes países al respecto.

WANDER, Hilde

Population policies affecting internal migration and urbanization.

Este texto presenta una introducción general al tema de la Sesión 9.2 (International Population Conference, Lieja, 1973), que está tratado con más detalle en los trabajos de H. ter Heide, P.A. Morrison y T. Kuroda.

En conformidad con las ideas esbozadas en el informe presentado en 1969 en Londres y considerando las conclusiones de los trabajos más arriba mencionados, este texto analiza la utilidad de algunos criterios básicos y de algunos objetivos de política nacional, elaborados para influir en los modelos de poblamiento regional y de migración entre el campo y la ciudad.

Al analizar en qué medida las diversas políticas o proposiciones destinadas a equilibrar el crecimiento de la población regional, se asemejan o se diferencian de manera típica, han llegado a tres conclusiones:

1. La densidad física y la emigración residual de otras medidas similares de disparidad regional son insuficientes para explicar las diferencias esenciales que existen en los modelos de establecimiento y son por consiguiente inadecuadas para guiar una acción política.

2. Las migraciones y urbanización internas son componentes integrales del conjunto del proceso de cambio social y económico.

Las políticas que tienen por objeto influir en ellas deberían considerar todas las fuerzas que favorecen o frenan este proceso.

3. Una política eficaz depende de una teoría general de la redistribución de la población, explicando los cambios de estructura que las migraciones y la urbanización internas sufren de manera típica durante el transcurso de la transformación social, económica y demográfica.

Una teoría tal no puede ser elaborada sin una cooperación interdisciplinaria en la cual la demografía asumiría un papel directivo. Campos específicos de investigación demográfica que coadyudarían con esta tarea se enumeran al final de este trabajo.

WING SHUN, Juvencio

"Subempleo rural en México".
Investigación Económica, vol. 25, 2, 1965, pp. 187-196
Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo.
Nacional
Descriptivo (estudio de casos).

Objetivos:

a) Hacer un breve repaso del problema de la subocupación rural.

b) Intentar ofrecer una evolución del mismo y un análisis de los posibles remedios al respecto.

Principios sobre los que se basa el discurso de la investigación (supuestos, postulados, etc.)

a) Regularmente, se habla en los círculos internacionales de una elevada tasa de natalidad. Después de todo, si la cotización del café o del banano puede elevarse destruyendo buena parte de la cosecha ¿por qué no destruir a la población futura e incluso actual, para elevar la cotización de la mano de obra? ¿O es acaso necedad de los humildes que la prolificidad sea superior en las familias de los más bajos ingresos?

b) La respuesta de los humillados suele ser la más sabia: "Somos pobres. Pocos sobrevivientes. Por lo tanto, para que sobrevivamos el mejor número posible, es necesario elevar al máximo el número de nosotros, lo cual lograremos si nos reproducimos más aprisa".

c) La defensa del rico es su propio dinero y las instituciones que garantizan poder a su dinero, la única defensa del desposeído es contar a su lado con sus propios hijos.

d) Se habla de la colonización e incluso de la colonización con amplios financiamientos y subsidios.

- De la colonización a secas, debemos decir que es un buen método para cambiar de lugar el subempleo y dispersar a los subempleados.

- De la colonización con amplios financiamientos y subsidios, debemos aclarar que es un buen método para ampliar el dominio de las altas finanzas sobre los agricultores y convertir a los subempleados estructurales en subempleados cíclicos.

e) Respecto de la colectividad agrícola, como medio para retener dentro del dominio de los agricultores buena parte de los fondos que van a dar a manos de usureros y comerciantes debe advertirse, por una parte que tampoco soportará la presión demográfica.

f) Respecto a la reforma agraria integral y a las industrias complementarias, debe señalarse que la una y las otras llevan en forma directa hacia el derroche de los escasos recursos invertibles y, posiblemente, hacia la profundización de la economía de subsistencia que, aun con un nivel de subsistencia superior, no podrá resistir los embates de la presión demográfica y convertirá la agricultura en un inmenso pozo sin fondo donde los créditos se convertirán en subsidios.

Definiciones de conceptos fundamentales:

a) Se llama subempleo a la situación en la que el empleo nominal es superior al empleo productivo, y éste, a su vez, menor que el empleo pleno.

b) Se llama desempleo a la situación en la que el empleo nominal es igual al empleo productivo, pero ambos menores que el empleo pleno.

c) Se llama empleo pleno nominal al volumen total de individuos empleados.

d) Se llama empleo productivo al volumen de mano de obra que al ocupar se rinde un producto marginal igual a la tasa de salarios reales.

e) Se llama empleo pleno al volumen total de individuos en edad de trabajar y deseosos de hacerlo, que al ser empleados cuentan con el equipo necesario, la demanda adecuada, los recursos complementarios suficientes y que rinden una productividad marginal máxima y óptima.

f) Se llama empleo efectivo al volumen de ocupación cuya productividad marginal es cero.

g) Se llama subempleo encubierto o cíclico al volumen de mano de obra que se refugia en ocupaciones cuya productividad marginal es cero o cercana a cero, en las épocas de depresión de la demanda exterior.

h) Se llama subempleo oculto o estructural al volumen de mano de obra sin empleo regular durante buena parte del año.

i) Por último, se llama subempleo de expansión al volumen de mano de obra que se desplaza hacia ocupaciones "inferiores", debido a la deficiencia de fuentes de trabajo dentro del círculo industrial.

Conclusiones:

a) La reducción de la elevada tasa de natalidad, la colonización con amplios financiamientos, la reforma agraria integral, la colectividad agrícola. Todos estos factores en conjunto, podrán lograr algo: mantener y profundizar la importancia de la economía de subsistencia receptora de subsidios, a menos que algún importante suceso ocurriera en el mercado de los productos agrícolas, como la revaluación de ellos apoyada en un creciente general de la demanda externa o interna, y la apertura de amplias oportunidades de empleo en las ciudades, basada en un sostenido y suficiente crecimiento de la demanda de mano de obra industrial.

b) Sólo así los desplazamientos horizontales de la población rural, la capitalización y las modificaciones institucionales cobran un sentido pleno.

c) Por el momento, debe advertirse que dentro de la agricultura misma el problema del subempleo rural no parece tener solución.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. V, México, p. 70).

WISE, M.J.

"Economic Factors of Metropolitan Planning" (Background Paper N° 6, The United Nations Group of Experts on Metropolitan Planning, Meeting held at Stockholm, 14-30 September 1966), en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning of Metropolitan Areas and New Towns (ST/SOA/65-Sales N° 67.IV.5), pp. 58-64.

La planificación regional metropolitana es afectada, en cada fase de su formulación e implementación, por el hecho de que el área metropolitana cumple ciertas funciones económicas esenciales para el país. Debe efectuarse una valorización realista de aquellas funciones y de las fuerzas económicas

que inciden en el patrón de crecimiento físico, en los cambios de uso del suelo y en el rol nacional e internacional del área metropolitana. La planificación urbana no puede disociarse de los cambios en la distribución geográfica de la industria, el empleo y la población, ni de los problemas que presentan las áreas con condiciones económicas declinantes o estagnadas.

Aunque son numerosos los países que han diseñado y aplicado esquemas diversos para restringir el crecimiento de algunas áreas metropolitanas, los resultados parecen ser poco alentadores porque han continuado las desproporciones entre la expansión de la metrópolis y la declinación de otras áreas donde se ha incrementado el desempleo. En los países de Europa Occidental una proporción muy alta de la población vive o trabaja en unas pocas conurbaciones gigantescas. A pesar de las severas medidas aplicadas por el gobierno británico en el período de postguerra, Londres ha seguido aumentando su participación relativa dentro del empleo total del país, su población ha crecido a un ritmo elevado y se ha ampliado considerablemente la superficie metropolitana, disminuyendo la población de las áreas periféricas al incrementarse el nivel de concentración del empleo. Algo similar acontece con otras áreas metropolitanas europeas (Birmingham, Belfast, Dublín, París, Bruselas, Randstad, Estocolmo). Estos antecedentes refuerzan la tesis de que fuerzas muy poderosas operan para promover el incremento del empleo y de la población en las áreas urbanas mayores y para mantener, o exacerbar, los desequilibrios regionales.

Los principios en que se apoyan las actuales políticas de planificación metropolitana pueden apreciarse en las recomendaciones de la Comisión Barlow para el Reino Unido: a) restringir el mayor crecimiento de las conurbaciones mayores, especialmente del Gran Londres; b) conseguir un "equilibrio razonable" del desarrollo industrial entre las diversas regiones; c) remodelar las áreas centrales congestionadas; d) descentralizar la población y las industrias de las grandes conurbaciones. Desde que la Comisión Barlow emitiera su informe, en 1940, han ocurrido cambios significativos que han hecho inoperantes algunas de las medidas empleadas (controles negativos, construcción de barrios industriales, subsidios financieros). En primer lugar, la población ha aumentando más de lo que se esperaba; dentro de la práctica británica el incremento demográfico de un período de quince años ha sido equivalente a unas cincuenta ciudades nuevas. Segundo, asociada con el aumento indicado se ha registrado una serie de importantes cambios en la estructura de la población, como la mayor longevidad, que repercuten en una disminución del tamaño medio de los hogares y en un aumento en la demanda por viviendas que es superior a la tasa de incremento de la población. Tercero, se ha modificado la importancia relativa de las industrias mayores, observándose descensos en el empleo textil y carbonífero y el uso de tecnologías elaboradas en otros rubros más dinámicos (petroquímicas, electrónica, automotriz). Cuarto, gran parte del desarrollo industrial reciente se ha derivado de adelantos científicos y técnicos, lo que ha generado una capacidad de atracción en las áreas donde existen unidades de investigación. Quinto, el período de postguerra se ha caracterizado por una notable expansión económica (aumentos de la productividad y del ingreso) que ha repercutido en un aumento de la demanda por servicios. Sexto, la apertura de nuevas líneas de comunicación y el mejoramiento de otras crea y destruye ventajas de localización; paralelamente, el incremento en la tasa de motorización ha aumentado

la capacidad de desplazamiento de la población. Séptimo, una creciente adopción de fuentes de energía que se desplazan con facilidad. Octavo, un mayor grado de intervención estatal para mantener niveles altos de empleo y paliar la desocupación regional, así como una participación gubernamental importante como inversionista directo. Noveno, el surgimiento de esquemas de integración en Europa Occidental crea nuevas condiciones de localización.

Los cambios trascendentes reseñados tienen un fuerte impacto sobre la planificación regional: la demanda por vivienda en las áreas metropolitanas continuará aumentando; el patrón geográfico de la industria deberá seguir ajustándose a las innovaciones tecnológicas, la competencia y la oferta y demanda; la atracción ejercida por los centros de investigación seguirá siendo mayor cerca de las grandes ciudades donde ellos se encuentran; la expansión del empleo en servicios es una de las principales razones para el creciente tamaño de las ciudades; los mejoramientos en transporte y comunicaciones amplían las áreas de mercado y de abastecimiento generando localizaciones estratégicas en los puntos de entronque, a la vez que una mayor accesibilidad aumenta la habilidad competitiva de los centros urbanos mayores y promueve la centralización y una dispersión secundaria del gran centro; la mayor movilidad de la energía contribuye a la agrupación industrial junto a los grandes mercados de consumo y de trabajo; el rol del Estado corresponde a un elemento fundamental en el cambio de la situación económica; la integración europeo-occidental genera nuevas condiciones para el crecimiento de las actividades y de la población en algunas áreas y para la declinación en otras. Todos estos elementos operan como fuerzas de aglomeración, pues contribuyen a la formación de economías de escala internas, economías de localización externas y economías de urbanización, que se manifiestan a través del aumento del tamaño económico de las áreas que se benefician de tales procesos. Diversos criterios de eficiencia (maximización futura del ingreso, aumento de la producción, distribución del ingreso, diversificación de empleos y servicios) apuntan hacia las ventajas económicas de la concentración metropolitana. Sin embargo, en muchas áreas metropolitanas pudiera emprenderse algún grado de descentralización de actividades sin incurrir en pérdidas económicas; no obstante, surgen dos problemas: quién aplicará el diagnóstico y quién se responsabilizará de la planificación de la reorientación. Esto es particularmente difícil de resolver frente al gran poder de las fuerzas de aglomeración, como lo muestra la experiencia londinense. Por lo demás, no hay evidencias claras respecto a la intervención de hipotéticas fuerzas de desaglomeración.

El análisis económico de las áreas metropolitanas, como base para el diseño de planes, debería comprender algunos estudios específicos, como clasificaciones de asentamientos según grupo ocupacional o de empleo y determinación de áreas tributarias y funciones de servicio. Un examen de las funciones económicas según tamaño de las ciudades ha llevado a su autor a sostener que una región puede dar una gama apropiada de servicios comerciales a sus habitantes cuando la población de su ciudad central oscila entre 100 000 y 250 000 personas (Colin Clark, "The Economic Functions of a City in Relation to its Size", en Econometrica, XIII, 1945). Empleando diversos criterios se han distinguido jerarquías urbanas y hinterlands (teoría de base económica, análisis de insumo-producto). En virtud de este tipo de análisis se han propuesto medidas que han sido poco exitosas a causa del escaso reconocimiento de los costos del desplazamiento de las industrias. Debe tenerse

presente que las economías de localización obtenidas por las industrias conducen al desarrollo de áreas altamente especializadas de uso del suelo metropolitano, las que se acentúan a medida que aumenta el tamaño del centro. Así, el crecimiento de las actividades de servicio está dando lugar a una concentración del empleo de oficinas en muchas áreas metropolitanas. La presión ejercida por obtener localizaciones centrales origina aumentos de precios y escasez del suelo urbano, a la vez que da lugar a situaciones de inercia. De allí que sea fundamental estudiar las curvas de precios del suelo (isovals) y que se analice cómo este creciente valor incentiva la intensificación del uso (remodelación, construcción en altura), lo que no otorga mayores beneficios a la comunidad.

Dados los antecedentes considerados parece imperioso comprender que la planificación regional debe ligarse estrechamente con la formulación de planes económicos. Puede sostenerse que donde los costos sociales exceden a los privados, los intereses particulares no actuarán en beneficio del interés social; y que, donde los beneficios sociales excedan a los privados, los intereses privados no se desarrollarán. Ambas situaciones requieren de la práctica de la planificación integrada. Además, los estímulos a los patrones más eficientes de localización para las empresas privadas debieran hacerse congruentes con la mantención de normas superiores respecto del ambiente físico y de la vida social; este ajuste debe ser suave, progresivo y ordenado.

WISSINK, G.A.

"Metropolitan Planning Problems in the Netherlands" (Paper N° 24 submitted for the United Nations Group of Experts on Metropolitan Planning and Development, held at Stockholm, 14-30 September 1961), en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Planning of Metropolitan Areas and New Towns (ST/SOA/65-Sales N° 67.IV.5). pp. 101-105.

Aunque Holanda es uno de los países más urbanizados del mundo ninguna de sus ciudades sobrepasa el millón de habitantes, lo que pudiera conducir a la idea de que el país está libre de los problemas que afrontan los planificadores metropolitanos contemporáneos. Una observación más detenida permitiría apreciar que, a raíz de la existencia de una peculiar agrupación de ciudades y áreas urbanas, el caso holandés proporciona un ejemplo respecto de las formas metropolitanas que puede ser de utilidad para el resto del mundo. En efecto, la población de tipo metropolitano de Holanda (48 millones de personas) reside en un área no mayor que la superficie de una aglomeración metropolitana de buen tamaño (1 270 millas cuadradas vis á vis los 2 600 Mts.^{2} de la Región de Planificación del Gran Londres que contiene unos 10 millones de habitantes). Esta población habita en una serie de centros físicamente separados por espacios abiertos que conforman una suerte de herradura conocida como "Randstad Holland".

Un problema conceptual que debe afrontarse concierne a la validez del Randstad como un área metropolitana. Puede definirse un área metropolitana en términos de un complejo urbano de tamaño considerable cuyas diversas

partes se hallan entrelazadas por una red de interacciones cotidianas, que articulan un todo funcional, sin que sea un pre-requisito la continuidad de edificación ni la existencia de un único centro urbano de gran tamaño. La calidad esencial del área metropolitana está dada por la ligazón de partes heterogéneas interdependientes. El mejoramiento de los medios de circulación ha eliminado la necesidad de su proximidad física absoluta al maximizar los niveles de accesibilidad. Históricamente el Randstad es heterogéneo: las raíces de los centros se hallan en actividades portuarias, en mercados centrales y en núcleos principescos, que crecieron de modo autónomo. Pero en la actualidad parte de esa independencia ha desaparecido para ser emplazada por grandes ciudades intercomunicadas con abundantes intercambios pendulares. Sin embargo, continúan siendo administrativamente autónomas y preservan su contenido histórico diferencial. Aunque presentan cierto grado de especialización funcional, casi todas las ciudades ofrecen diversas oportunidades laborales. Es probable, sin embargo, que dentro del Randstad se distinguan tres o cuatro sub-divisiones que internamente exhiben interrelaciones suficientemente intensas como para denominárseles áreas metropolitanas (Amsterdam, La Haya, Rotterdam, Utrecht). Si la medida de una alta integración funcional fuese aplicada, entonces el conjunto del Randstad contemporáneo no es un área metropolitana. Lo curioso, sin embargo, es que la planificación metropolitana tiende a generar una estructura que ya existe en el Randstad: un conjunto de partes importantes que son funcionalmente más o menos completas, con generalizada accesibilidad. Ello hace pensar en la conveniencia de preservar el Leitbild (imagen) del Randstad.

La planificación del Randstad se ajusta a la organización del gobierno central, provisional y municipal, una estructura notablemente descentralizada y flexible. Cada municipio dispone de un plan de extensión que proporciona descripciones detalladas y determina zonas de desarrollo; estos planes municipales son coordinados a nivel provincial y sancionados por el gobierno central. En el caso del Randstad el programa de planificación abarca cinco puntos: a) restricción de su crecimiento, estimulando el de otras áreas del país; b) preservación del distingo rural-urbano y de los espacios vacíos inter-centros; c) desarrollo separado de una estructura para cada centro histórico; d) expansión del Randstad en un sentido centrífugo a lo largo de corredores de circulación; y, e) mejoramiento del sistema de transporte. Pudiera pensarse que un desarrollo alternativo para el Randstad consistiría en la promoción de un nuevo supercentro en medio de la región, pero tal proposición sería impracticable porque ese centro no podría competir con los ya existentes, de modo que es preferible mantener ese corazón como espacio abierto.

Algunos de los problemas que se plantean para el futuro del Randstad consisten en la rápida expansión de las aldeas, del área abierta interior, en forma de suburbios de los núcleos históricos, o de satélites industriales. Si bien se dispone de medios legales para controlar este proceso, ha de tenerse presente que la planificación no debe operar sobre la base de criterios restrictivos, sino mediante estímulos e incentivos para reorientar inversiones hacia áreas externas del Randstad, a la vez que recurriendo a un mejoramiento de la calidad residencial y de recreación del propio Randstad y permitiendo el desarrollo de áreas seleccionadas de las villas en cuestión. Otro problema que emerge es el de los mayores requerimientos de espacio por persona (motivación, espaciamiento). Esto implica que el Randstad

ocupará áreas mayores (para cada centro integrante de la región) antes de lo que se esperaba. Tal problema obliga a las municipalidades a adoptar criterios selectivos para la atracción y/o admisión de nuevas industrias; además el gobierno nacional, que participa financiando obras públicas, deberá también intervenir en esta selección. Sin embargo, las grandes potencialidades económicas del Randstad hacen necesario reconocer, con realismo, su tendencia a ocupar los espacios abiertos. Esto pudiera organizarse en forma de lóbulos angostos que no debieran penetrar muy profundamente en las áreas rurales, para lo cual pueden construirse barreras como las auto-rutas. Toda vez que las extensiones de tipo lóbulo sean imposibles y que se produzcan emplazamientos en las villas, será necesario rodearlos con cinturones verdes.

Muchas de las principales áreas metropolitanas del mundo surgieron en el período inicial del vapor y el carbón. Ello originó un patrón de asentamientos concentrados, con escasa separación entre lugares de trabajo y residencia. El advenimiento del ferrocarril promovió una expansión axial con bajas densidades; más tarde, el uso del automóvil condujo a formas más difusas. Un resultado de estos procesos es la confirmación de interminables masas de concreto y acero con severos problemas de congestión. Otro aspecto ha sido el predominio del espontaneismo a falta de una planificación oportuna. En Holanda la planificación urbana surge a partir de bases diferentes, pues la tarea consiste en desarrollar preservando lo que existe, lo que plantea un gran desafío al exceso de la técnica y recursos contemporáneos.

WROBEL, Andrés

Región Central, perspectivas de desarrollo.
Santiago, Universidad Católica, CIDU, 1971. 391 p. (mimeo)
CIDU
1925-1965
Análisis de datos secundarios (censos, etc.) y elaboración teórica.

Objetivos:

a) Determinar la dinámica de la población en la Región Central, visualizando las consecuencias del proceso de concentración.

b) Determinación de políticas de población para la región, que busquen encauzar las tendencias observadas.

Conclusiones:

a) La dinámica de la población en la zona central está determinada por dos factores:

- El crecimiento demográfico natural (aumenta en la década del 50 y baja en la década del 60).

- Los movimientos migratorios (en la última década aumenta el saldo positivo de las migraciones hacia la región en 220 000 habitantes).

b) Se concluye acerca de los cambios en la composición de la población del Gran Santiago que producen los movimientos migratorios.

c) Se observan los desequilibrios entre el crecimiento natural de la población y el crecimiento más lento de la PEA; crecimiento de la población urbana sin crecimiento del empleo urbano.

d) Se plantean los efectos que se generan en las áreas de emigración.

e) Se proponen 4 elementos de una política urbana para Santiago:

- Organizar el funcionamiento de la ciudad dando mayor importancia a los subcentros; esto implica la remodelación de áreas deterioradas de buena accesibilidad.

- Expansión selectiva de la ciudad sobre áreas agrícolas de calidad inferior.

- Limitar el crecimiento de la ciudad hacia el oriente.

- Se deberá controlar drásticamente las áreas sobre las cuales no se permitirá la expansión.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile. p. 41).

WROBEL, Andrés

El crecimiento de Santiago y el proceso de concentración; perspectivas para la década 1970-1980.
Santiago, CIDU, 1972, 23 p. (Documento de Trabajo Nº 52).
Universidad Católica, CIDU
1970-1980
Análisis de datos secundarios (censos, etc.) y elaboración teórica.

Objetivos:

Dar respuesta al problema del futuro desarrollo espacial de Santiago, desde el punto de vista de los costos de crecimiento urbano, como un elemento para la formulación de políticas de desconcentración.

Conclusiones:

a) Existen posibilidades reales de frenar el proceso de concentración de población y de las actividades productivas en Chile sin arriesgar en términos de producto global, el desarrollo nacional.

b) Podrían tener una exitosa implementación aquellas políticas de localización industrial dirigidas hacia una desconcentración máxima, especialmente hacia áreas fuera de Santiago.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile. p. 322).

ZEMELMAN, Hugo

Los movimientos de población y su impacto para el desarrollo regional: esquema de diagnóstico regional que incluya diferentes dimensiones de la población.
ICIRA-CLACSO
1971 (y últimos sesenta años)
Encuesta, análisis de datos secundarios (censos, etc.), elaboración teórica y otros.

Objetivos:

Elaborar modelos de análisis y diagnósticos regional que consideren la dinámica de la población, con el propósito de lograr una mejor adecuación entre los programas de desarrollo regionales y/o nacional y los desplazamientos de la población, de acuerdo a sus determinantes estructurales y psico-sociales.

Conclusiones:

a) Destaca la importancia que tiene en los movimientos de la población, la asociación o disociación, entre el punto de inversión económica y el de arraigo, en cuanto al proceso de constitución de clases dentro de la población.

b) Se destacan, aunque preliminarmente, algunas proposiciones de relación entre las variables estructurales y psico-sociales que caracterizan la dinámica poblacional.

c) Y, por último, establece la conveniencia de enriquecer los análisis de los diagnósticos regionales para encontrar las formas de dinamizar la participación de la población en los planes de desenvolvimiento regional.

(Extraído textualmente de PISPAL, Inventario de Investigaciones Sociales Relevantes para Políticas de Población, vol. III, Chile. p. 327).

ZUICHER, James J. y FUGITT, Glenn V.

"Residential Preferences: Implications for Population Redistribution in Nonmetropolitan Areas". The Commission on Population Growth and the American Future. Population, Distribution and Policy. Parte V. pp. 621-630.

Las preferencias residenciales por una comunidad o lugar metropolitano o no-metropolitano de un tamaño específico son elementos básicos en el proceso de la toma de decisión que lleva a la movilidad de una familia. En este documento se comparan, para una muestra de residentes de Wisconsin, localizaciones actuales y preferidas de residencia, y se describen las características de aquéllos cuyas preferencias difieren de su localización actual. La asociación que se encontró indicó que las preferencias de los entrevistados son similares a patrones recientes de movilidad. Además, suministró algunas pistas acerca de los patrones potenciales de distribución de la población en áreas metropolitanas y no-metropolitanas.

Investigaciones previas revelaron una preferencia decidida por vivir en áreas rurales y ciudades pequeñas, y los que proponen estrategias de redistribución de la población interpretaron eso como un apoyo a sus políticas. Los resultados de este estudio son similares; sin embargo, cuando se introduce una pregunta adicional sobre la preferencia respecto a la proximidad a una ciudad más grande, la preferencia por áreas rurales cambia, más específicamente, hacia una preferencia por áreas rurales dentro de la "commuting range" de una ciudad central metropolitana. En resumen, muy pocas de las personas entrevistadas que ya viven en áreas metropolitanas prefieren vivir a una distancia más grande; por otro lado, un poco más del 50 por ciento de aquéllos que viven en áreas no-metropolitanas preferirían vivir más cerca de una ciudad central y dentro de la "commuting range".

Las características de los dos grupos también difirieron: aquéllos que prefieren migrar a áreas metropolitanas son más jóvenes y de mayor nivel educacional y con puestos más altos que los que quieren emigrar de las áreas metropolitanas. Las implicaciones de esos resultados para estrategias de redistribución de la población y sugerencias para investigaciones futuras se discuten a continuación.

(Traducción libre del extracto hecho por los autores).

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE: J.M. Infante 9. Casilla 91. Teléfono 257806
Santiago (Chile)
CELADE: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
Apartado Postal 5249
San José (Costa Rica)