c.1 01-04
011500
Fecha recibida
ARCHIVO de DOCUMENTOS
Original NO SALE de la oficina
CELADE
DUCUMENTO MICROFILMADO
DOCPAL

Centro Latinoamericano de Demografía

MIGRACIONES

ARTICULOS SELECCIONADOS

SERIE D N°1032

DIRECCION GENERAL MUSEOS
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

CELADE - SAN JOSE

M I G R A C I O N E S

ARTICULOS SELECCIONADOS

Serie D. No. 1032
San José, Costa Rica
Abril de 1977

ARTICULOS SELECCIONADOS

---

01 POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO. MODELO DE REGIONALIZACION

02 ALGUNAS POLITICAS AGRARIAS QUE PUEDEN RETARDAR EL CRECIMIENTO POBLACIONAL URBANO

03 POLITICAS DE POBLACION. DESARROLLO RURAL. DISPERSION DE INDUSTRIAS Y REDISTRIBUCION DE POBLACION: POLITICAS Y EXPERIENCIAS

04 POLITICAS NACIONALES DE ASENTAMIENTO - BASES PARA UNA POLITICA DE DISTRIBUCION DE LA POBLACION

3772 011750 1

report 00384.01

POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

MODELO DE REGIONALIZACION

Departamento Nacional de Planeación,
Unidad de Desarrollo Regional y Urbano,
División de Estudios Regionales.

Documento publicado en "Revista de Planeación y Desarrollo", Volumen II, octubre 1970, Número 3, Bogotá, Colombia.-

C O N T E N I D O

		Página
1.	DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y MEDIDAS CORRECTIVAS ADOPTADAS	1
	1.1 Desequilibrios territoriales	1
	1.2 Medidas correctivas adoptadas	7
2.	OBJETIVOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO.	8
	2.1 Objetivos generales	9
	2.2 Objetivos específicos	9
3.	EL MODELO DE REGIONALIZACION	11
	3.1 Bases metodológicas	11
	3.2 Aplicación de la metodología	14
4.	BASES DE POLITICA	30
	4.1 Regiones para la planeación	30
	4.2 Política urbana para el desarrollo regional	33
	4.3 Criterios regionales para la política sectorial ...	36
5.	INSTRUMENTOS PARA LA APLICACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO	41
	5.1 Instrumentos legales y administrativos	42
	5.2 Medios financieros	44
ANEXO:	Método gravitacional	45

1. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y MEDIDAS CORRECTIVAS ADOPTADAS

1.1 Desequilibrios territoriales

a. Disparidades en el nivel de vida.

Las desigualdades regionales en Colombia se identifican con facilidad al analizar el producto bruto anual por habitante en cada departamento y se manifiestan no sólo en el ingreso sino, principalmente, en su distribución.

Como resultado de estos análisis se aprecian diferencias importantes entre departamentos como Antioquia, Cundinamarca y Valle, frente a departamentos como Magdalena, Chocó, Guajira y Nariño. Además, la gran disparidad de salarios entre departamentos y entre sectores económicos de una misma división territorial constituye una medida aproximada de las diferencias del nivel de vida. Así, el salario más frecuente de la industria manufacturera en Antioquia es cinco veces superior al de Nariño y, en el interior del mismo departamento de Antioquia, dicho salario es tres veces y media superior al agrícola.

b. Concentración de la actividad económica.

Las disparidades anteriores son consecuencia de las diferencias estructurales en las economías regionales y del peso relativo de cada uno de los sectores de la actividad económica en la región. Así, a medida que crece la participación del sector manufacturero en la población económicamente activa, aumenta el ingreso por habitante y, al contrario, disminuye a medida que aumenta la proporción de personas ocupadas en el sector primario.

En 1966, los treinta centros urbanos más populosos del país generaban el 94 por ciento del valor agregado y el 92 por ciento del empleo industrial. Cuatro ciudades, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, concentraban el 73 por ciento del valor agregado, mientras tenían el 58 por ciento de la población urbana[1/]. Los veintiseis centros restantes, que producían el 21 por ciento del valor agregado y generaban el 17 por ciento del empleo, tenían el 36,3 por ciento de dicha población.

Para el período 1957-1966, el empleo industrial adicional se estudió a nivel departamental, por no existir las correspondientes estadísticas urbanas para un período representativo.

El desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo industrial[2/], se manifiesta con diferente intensidad en las varias secciones del país: el 95 por ciento del empleo industrial adicional se localizó en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico, y sólo un 6 por ciento en los departamentos de Caldas, Santander, Bolívar, Cauca, Huila y Magdalena. En Nariño permaneció estacionario y en Norte de Santander, Boyacá y Tolimina disminuyó en el 1 por ciento[3/].

No obstante la concentración industrial mencionada, a nivel de las ramas industriales se presenta una dispersión, especialmente de las industrias estratégicas para el desarrollo[4/].

En efecto, el crecimiento económico espontáneo ha propiciado la formación de estructuras de producción no especializadas, con la consiguiente ausencia de economías de escala, elevación innecesaria de costos de producción y, por tanto, bajo nivel de eficiencia y competitividad.

Al considerar la actividad bancaria, el movimiento de los cheques pagados directamente y por compensación refleja igualmente la concentración económica. Así, en 1966, el 81 por ciento del valor de los cheques, se pagó en los treinta primeros centros, el 67 por ciento, en los cuatro primeros.

1/ Población concentrada en localidades de más de 20 000 habitantes.

2/ Este desequilibrio se pone de presente al comparar el volumen de la mano de obra que se incorpora anualmente al mercado de trabajo urbano, 180 000 personas, con el promedio del empleo industrial generado anualmente 8 500 empleos (período 1957-1966). Una parte de este excedente se incorpora al sector servicios, a menudo hipertrofiado, y al sector artesanal; el resto constituye del desempleo urbano.

3/ Excluye el sector manufacturero no fabril (empresas de menos de cinco trabajadores y menos de $ 24 000 de producción anual) cf. muestra industrial DANE.

4/ Ver la "industria motriz" sección 3.2 de este capítulo.

c. Concentración del desarrollo social.

Los desequilibrios económicos son causa fundamental de los sociales.

En lo referente a educación, el porcentaje de analfabetas varía grandemente entre las distintas secciones del país: en tanto que en Antioquia, Valle, Caldas y Cundinamarca no llega al 20 por ciento, en Córdoba, Chocó y Guajira supera el 50 por ciento.

Las diferencias se mantienen y en ocasiones se acentúan al analizar los diversos niveles de la educación. Así, del total de alumnos matriculados en educación superior en las 30 principales ciudades, el 79 por ciento se concentra en las tres primeras. De la cifra mencionada, el 57 por ciento corresponde a Bogotá, el 16 por ciento a Medellín y el 6 por ciento a Cali. Al considerar la matrícula en los institutos de capacitación técnica profesional, se observa el mismo fenómeno de concentración. En Bogotá, Medellín y Cali se encuentra el 61 por ciento del total de la matrícula, distribuido así: el 30 por ciento en Bogotá, el 21 por ciento en Medellín y el 10 por ciento en Cali.

Al comparar, entre las tres ciudades citadas, la distribución porcentual de la población de 20 a 24 años, con la distribución porcentual de la matrícula superior y técnica, se observa un alto grado de concentración en Bogotá, lo cual muestra la "centralización intelectual" en la capital. Además, en algunos de los centros intermedios existe un déficit educativo ya que no cuentan con el equipo característico de las ciudades de su dimensión: institutos universitarios y de capacitación técnica profesional.

Respecto a las dotaciones sanitarias en las cuatro primeras ciudades del país se registra gran déficit de camas hospitalarias. Al comparar el número de camas que existe por cada 10 000 habitantes, en las primeras ciudades, con el de los centros de 10 000 a 30 000 habitantes, se observa que estos últimos, en general, se encuentran sobre-equipados. Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en los centros superiores, existe una sub-utilización del equipo, originada por el deficiente funcionamiento y la inadecuada localización de los hospitales. En la localización, para establecer el tipo de servicio que se debe prestar, no se ha tenido en cuenta ni la demanda ni las distancias entre los centros, factores que influyen en la rentabilidad social del equipo.

Por otra parte, al considerar el número de médicos en las treinta ciudades, se observa gran concentración en las cuatro primeras, las cuales cuentan con el 72 por ciento del total que ejerce en estos centros. Conviene observar que algunos centros intermedios y la mayoría de los que tienen entre 10 000 y 30 000 habitantes muestran gran déficit de médicos.

d. Aceleración del proceso migratorio.

Los desequilibrios señalados entre regiones y entre sectores, especialmente la industria y la agricultura, la concentración de la tenencia de la tierra, el crecimiento de la población rural, las escasas oportunidades de trabajo en el campo, las deficiencias en servicios sociales rurales y la fuerte atracción de los grandes centros urbanos son, entre otras, las causas del fenómeno migratorio.

Así, en general, los departamentos con saldo migratorio intercensal negativo son aquellos predominantemente agrícolas y con serios problemas de minifundio (Boyacá, Nariño, Cauca) o con poco dinamismo en los sectores industriales y agrícolas (Santander, Tolima, Huila). En los de saldo migratorio positivo (Cundinamarca, Valle y Atlántico) se encuentra un desarrollo industrial relativamente importante y una agricultura mecanizada.

No obstante la concentración de la actividad industrial en los grandes centros de los departamentos más desarrollados, la presión demográfica aumenta el desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo. Así, en Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla el desempleo es del orden de 15 por ciento.

Todo lo anterior ha sometido al país a un proceso acelerado de urbanización y a una fuerte concentración de la población urbana, lo cual se manifiesta en las presiones crecientes sobre todo tipo de servicios urbanos y en los graves deterioros sociales.

e. Estructura urbana desequilibrada.

La espontaneidad de los desarrollos regionales y urbanos ha desarticulado la economía, creando un dualismo entre una economía moderna y una arcaica, la rural, ligada a sistemas de organización y géneros de vida que la mantienen en atraso considerable en relación con la de las zonas urbanas. Además, ha desarticulado el mismo sistema de ciudades, como lo demuestra la insuficiente comunicación entre ellas y sus zonas de influencia y la falta de complementación entre los servicios que los diferentes centros suministran.

En síntesis, como consecuencia del proceso operado, se ha conformado una estructura urbana con concentración de actividades y problemas en las principales ciudades.

Los centros intermedios presentan un estancamiento económico relativo y graves déficit en su equipamiento social, el cual se ha conformado

olvidando muchas veces la complementación. A su vez, los pequeños centros urbanos presentan una estructura económica y social inadecuada para atender a su población, lo cual acelera las migraciones hacia los grandes centros, haciendo perder dinamismo a los primeros y agravando los problemas de los segundos.

f. Deterioros institucionales, administrativos y financieros.

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. Así, no ha existido coordinación de las inversiones nacionales, departamentales y municipales. Caso evidente de esta situación se observa en la educación primaria: los municipios y la Nación, a través de las juntas de Acción Comunal, han construido instalaciones educativas sin que se haya previsto su funcionamiento por otras entidades del Gobierno.

Esta falta de coordinación se ha debido, en gran parte, a la ausencia de un sistema de planeación desde el nivel local al nacional. Así, hasta el presente, para encauzar el desarrollo regional y urbano, el país solamente ha contado con las orientaciones, por lo general independientes y descoordinadas, que proporcionan los organismos de planeación de muy pocos municipios y de algunos departamentos y corporaciones regionales de desarrollo, lo cual es y ha sido insuficiente.

A nivel municipal, la planeación ha sido básicamente del tipo físico urbano, y solamente opera en las grandes ciudades, aunque de manera bastante limitada. Esto se explica por la ausencia de recursos financieros y humanos, la inflexibilidad de las estructuras administrativas y de los límites de su jurisdicción, los cuales en algunos casos solo comprenden de manera parcial la zona urbana.

El acelerado proceso de urbanización y concentración urbana en las últimas décadas, ha transformado algunas ciudades, al integrarlas a núcleos urbanos vecinos, con la aparición del fenómeno de "metropolización". Una nueva estructura administrativa para la prestación de servicios integrados se ha hecho necesaria.

Con notorias excepciones, la planeación departamental se ha reducido a estudiar los problemas financieros de las seccionales para asegurar, en lo posible, el equilibrio presupuestal. Ha sido tan limitada su actividad, que el desarrollo socio-económico de los departamentos continúa siendo en gran parte espontáneo y el urbano se realiza sin orden ni concierto.

Para resolver problemas específicos que se presentan en espacios económicos diferentes de los comprendidos por las divisiones político-administrativas existentes, se han creado corporaciones regionales de desarrollo, con objetivos de carácter integral. Sin embargo, su acción se ha restringido a la planeación sectorial. Por lo demás, tales entidades, en la mayoría de los casos, no coordinan sus actividades con las que adelantan las unidades político administrativas comprendidas dentro de su área de influencia.

Por otra parte, la limitación de los recursos departamentales y municipales es de tal naturaleza que los departamentos cubren sus gastos de funcionamiento con muy poca disponibilidad para inversión. En los municipios, a pesar de que sus ingresos son más elásticos, la disponibilidad de recursos para la financiación de obras de desarrollo es insuficiente. Además, la tributación per cápita a nivel municipal presenta grandes distorsiones según se deduce del cuadro 1.

Cuadro 1

Ciudad	Ingresos propios (Miles 1967) a/	Tributación per-cápita	Ingresos propios (Miles 1967) b/	Tributación per-cápita
Medellín	519 360	577	372 360	414
Bogotá	593 597	290	330 368	161
Cali	173 689	232	93 071	124
Barranquilla	111 789	207	62 506	116
Cúcuta	29 833	157	25 037	132
Bucaramanga	28 449	114	27 569	110
Cartagena	44 337	158	23 180	83
Manizales	27 567	110	14 155	57
Cartago	11 440	163	7 072	101
Buenaventura	5 963	57	5 880	56
Santa Marta	8 833	69	5 216	40

a/ Los ingresos propios provienen de:
a) Impuestos directos: predial, circulación y tránsito, alumbrado, aseo y vigilancia. b) Impuestos de industria y comercio, a las ventas y juegos permitidos. c) Ingresos por arrendamientos, explotaciones, intereses y dividendos, multas, reintegros, recursos del tesoro, aprovechamientos. d) Tarifas: plazas de mercado y ferias, mataderos y pabellón de carnes, imprentas y litografías, teléfonos y acueductos.

b/ Se excluyen tarifas de teléfonos y acueductos.

Se tiene que Medellín recaudó en 1967 $ 414.00 por habitante, mientras que Bogotá, Cali y Barranquilla recaudaron, en el mismo año, $ 161, $ 124 y $ 116, respectivamente. En las ciudades intermedias la situación es semejante; mientras Cúcuta recaudó $ 132, Bucaramanga, Cartagena y Manizales recaudaron en su orden, $ 110, $ 83 y $ 57. Descendiendo en la importancia de las ciudades, se encuentra Cartago con $ 101, Buenaventura con $ 56 y Santa Marta con $ 40. La situación se agrava si se considera que aproximadamente 600 municipios cuentan con recursos inferiores a 350 000 pesos anuales, es decir, insuficientes para mantener una administración mínima[5/].

A pesar de la limitación de recursos mencionada, parte de las iniciativas de los departamentos y grandes ciudades se dirige a la realización de obras urbanas suntuarias, palacios administrativos y excesivas instalaciones deportivas. Si bien aparentemente, estas inversiones disminuyen el desempleo a corto plazo, no sostienen el desarrollo económico en el mediano y largo plazo, crean presiones inflacionarias y aceleran el proceso migratorio.

1.2 Medidas correctivas adoptadas

a. Descentralización administrativa y fiscal.

La falta de recursos municipales y departamentales para la prestación de los servicios sociales obligó al Gobierno Nacional a asumir la prestación de algunos (totalmente la policía y parcialmente la educación), y a subsidiar otros mediante transferencias del presupuesto nacional. Estas medidas produjeron algunos beneficios a las regiones pero con detrimento de su autonomía.

La Nación, a su vez, para disminuir esta tendencia centralizadora, ha desconcentrado administrativamente algunos institutos, otorgando mayor poder de decisión a sus agentes seccionales y locales y cediendo una parte de sus rentas (Ley 33 de 1968). Estas últimas, cuyo recaudo y control es propio de los departamentos y municipios, continúan siendo insuficientes para atender la demanda de nuevos y mejores servicios para la población.

Con el fin de contrarrestar el proceso de centralización a nivel nacional y aún departamental, algunos territorios, con la esperanza de obtener mayores recursos y lograr mayor participación decisoria, se erigieron en nuevos departamentos y municipios.

5/ Resultados preliminares con base en estudios del profesor Reza Rezazadeh indican que el costo mínimo de una administración municipal eficiente asciende a $ 350 000..

Para estos últimos, la legislación vigente establece que en el momento de su creación no deben tener menos de 10 000 habitantes y que la unidad o unidades de los cuales se segreguen no queden con menos de 15 000 habitantes; deben haber aportado a los municipios de origen durante los últimos tres años rentas por un mínimo de $ 6 000 y estar en capacidad de organizar rentas anuales por $ 14 000 como mínimo.

Sin embargo, la mayoría de los municipios creados con posterioridad a la mencionada Ley no cumplen los requisitos. En 1968, 573 municipios tenían una población inferior a 15 000 habitantes, y 117 no llegaban a 5 000 habitantes.

b. Iniciativas de integración sectorial.

— *Integración eléctrica.* Se tiende a propiciar una nueva orientación de los intereses locales municipales y departamentales, en razón de la conveniencia de crear entidades de jurisdicción mayor a través de la integración de las entidades existentes.

— *Integración educativa.* Se adelantan programas de integración universitaria, a través de corporaciones regionales universitarias que cuentan con asistencia técnica del ICFES y con ayuda del Gobierno Nacional.

— *Integración hospitalaria.* El "Plan Hospitalario Nacional" contempla el establecimiento de servicios de salud, integrados en cada región.

— *Integración turística.* Constituye una importante iniciativa para algunas regiones del país y tiende a adecuar los medios para que el turismo se convierta allí en la "actividad motriz" que induzca otras actividades económicas regionales.

2. OBJETIVOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

La política de desarrollo regional debe ser compatible con las necesidades de la expansión económica nacional, ya que una descentralización económica excesiva puede conducir, a mediano plazo, al estancamiento del crecimiento económico y una concentración excesiva de las inversiones puede acentuar las disparidades regionales y, en consecuencia, producir una distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo económico.

Se trata, en definitiva, de establecer cuáles son los equilibrios o desequilibrios soportables que permitan, simultáneamente, el crecimiento de la economía nacional y el beneficio económico y social de las regiones.

Los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía. El libre juego de estos mecanismos puede agravar la situación. Por esta razón es indispensable una política regional y urbana concertada.

2.1 Objetivos Generales

Los objetivos generales de esta política consisten en lograr la integración física, económica y socio-política.

a. La integración física permite incorporar los llamados "enclaves regionales" al mercado nacional, mediante la red secundaria de carreteras y los caminos vecinales.

b. La integración económica, en gran parte determinada por la integración física, se traduce en la ampliación de los mercados y la localización de actividades en regiones de alto potencial de desarrollo.

c. Con la integración socio-política disminuyen las disparidades regionales en los campos sanitario, educativo y recreativo y se logra mayor participación de la población en el proceso decisorio del país.

2.2 Objetivos Específicos

Específicamente estos objetivos se concretan en:

a. Aumento del nivel de vida en las regiones.

La política debe considerar como objetivo importante elevar el nivel de vida en las regiones, más no necesariamente igualarlo, pues las disparidades de ingresos entre zonas diversas pueden explicarse por causas estructurales: los bajos ingresos en algunas regiones se explican generalmente por la existencia de actividades ineficientes o por la ausencia de recursos.

En consecuencia, la meta no debe consistir en igualar los salarios en todas las regiones, puesto que ello podría introducir serias distorsiones en perjuicio de áreas potencialmente ricas.

b. Orientación de las migraciones.

Dentro del proceso de desarrollo, algunas zonas superpobladas y de bajo potencial deben disminuir su densidad demográfica con el fin de que una parte de la población eleve su productividad y mejore sus ingresos. Suprimir las migraciones en estos casos sería un error grave en un país en vía de desarrollo. Los flujos migratorios, por el contrario, deben estimularse y orientarse. Dentro de esta perspectiva, el estímulo de algunos centros urbanos intermedios y de las zonas de colonización permitiría orientarlos.

c. Aumento de la competencia y de la eficiencia regionales.

Al localizarse, muchas industrias toman únicamente en consideración los factores que producen el máximo beneficio para la empresa, tales como costo de transporte, de materia prima, mano de obra, etc. Se deben considerar factores tan importantes como las economías de escala y externas, las necesidades del desarrollo regional y los imperativos de eficiencia que imponen a la economía la competencia internacional y los acuerdos Subregional Andino y de la ALALC. En este sentido se debe buscar mayor concentración de ciertas ramas industriales y la especialización de algunas ciudades con miras a lograr más alta productividad como consecuencia de las economías de escala y externas.

d. Eficiencia de las inversiones públicas en el sector social.

En algunas regiones existen servicios de salud y de educación subutilizados mientras que en otras se notan déficit importantes. Este mismo fenómeno se observa en otros servicios públicos municipales.

Por las razones anteriores, el propósito de eficiencia debe buscarse también a nivel de las inversiones públicas. En este sentido, el Gobierno procurará una relación adecuada entre la dimensión de los equipos urbanos que se instalen en cada centro y la población de la zona de influencia que cada dotación debe servir.

e. Modificación de la estructura urbana.

La estructura urbana de Colombia ha tenido un importante desarrollo si se la compara con la de otros países de América Latina. Sin embargo, la excesiva concentración de la actividad económica que se ha producido en Bogotá durante los últimos años, ligada al estancamiento relativo de algunas capitales regionales y de otros centros urbanos intermedios, cuya población oscila entre 30 000 y 200 000 habitantes, hace inaplazable la adopción de medidas para la corrección del desequilibrio consiguiente.

f. Acción conjunta de los sectores público y privado.

Se buscará acelerar el desarrollo regional mediante la acción conjunta de los sectores público y privado. La programación de las inversiones públicas es un instrumento valioso para alcanzar tal objetivo, ya que tales inversiones, debidamente orientadas, son un factor de estímulo para la actividad privada en aquellas regiones que el Gobierno considere de alta prioridad para el desarrollo.

3. EL MODELO DE REGIONALIZACION

El Modelo de Regionalización responde a la necesidad de crear el instrumento adecuado que permita 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.

3.1 Bases Metodológicas

La necesidad de lograr un desarrollo integral y armónico requiere que las metas nacionales se refieran a espacios geográficos funcionales, (regiones y centros urbanos) que permitan complementar los distintos planes regionales, fijar prioridades para el desarrollo urbano, coordinar el

crecimiento de las zonas más atrasadas con el de las más vigorosas y actuar sobre las corrientes migratorias internas con el fin de controlar la marginalidad urbana e impedir el crecimiento desmesurado y desordenado de algunos de los grandes centros. En fin, se trata de ordenar racionalmente el territorio con el objeto de localizar los equipos urbanos y las inversiones industriales con criterios de eficiencia, de manera que se obtengan los beneficios básicos de la economía moderna.

Con este propósito se elabora el Modelo mencionado cuya metodología se describe en el gráfico 1 y cuyas bases generales se exponen a continuación:

Las regiones polarizadas son los marcos geográficos de atracción de un centro urbano importante, que suele denominarse "polo de desarrollo", en el cual se concentran las actividades económicas y sociales de una zona que supera generalmente las divisiones político-administrativas y que constituye su "zona de influencia".

El Modelo de Regionalización comienza con la jerarquización funcional de los centros urbanos que requieren las condiciones de desarrollo de las diferentes regiones. Dicha jerarquización urbana consiste en la determinación del nivel y la función de cada centro urbano con relación a los demás, pues no todas las ciudades tienen la misma importancia en el contexto nacional y regional. Se realiza con base en tres conceptos fundamentales: el demográfico, el económico y el social.

En lo demográfico se estudia la población en cuanto a su tamaño, concentración, vitalidad y movilidad.

En el campo económico se analizan las actividades industriales, comerciales y bancarias.

Lo social se estudia al considerar el "equipamiento urbano",o "equipos urbanos" es decir, las instalaciones que facilitan la prestación de servicios comunales: educación, salud y recreación principalmente.

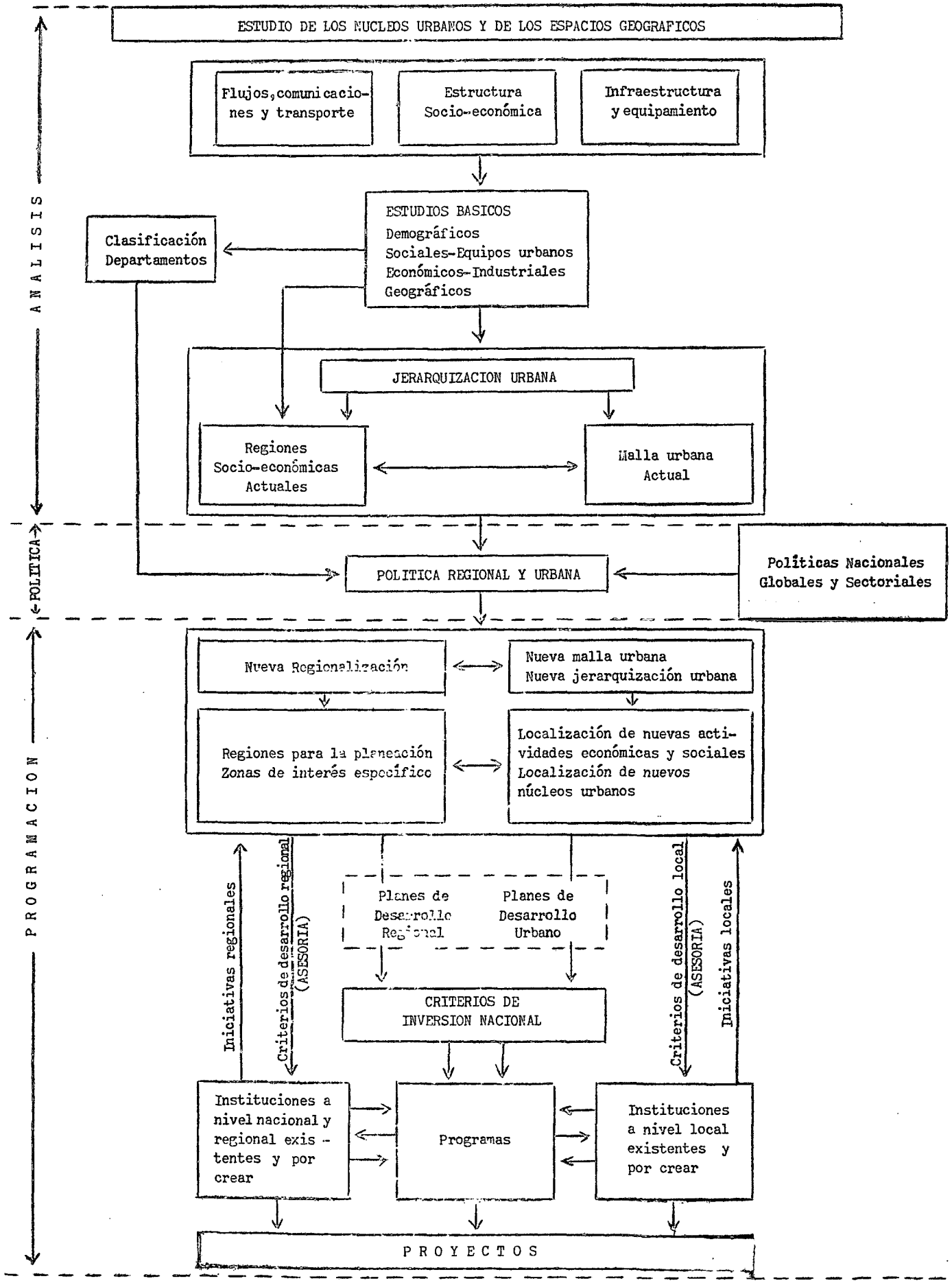
Una vez jerarquizadas las ciudades, se determinan sus relaciones de interdependencia; se halla así la "red" o "malla urbana" nacional, es decir la distribución espacial de los centros urbanos jerarquizados. Esto permite determinar la zona de influencia de cada centro; espacios geográficos económica y socialmente dependientes.

Finalmente con base en la Geografía y las relaciones entre los centros urbanos, se delimitan las regiones para el desarrollo, respetando o adecuando las zonas de influencia previamente determinadas.

Sin embargo, la integración nacional y regional exige ajustes en la "malla urbana", que se traducen en cambios de jerarquía de algunos centros, lo cual da origen a la malla requerida como instrumento de planeación

Gráfico Nº 1

PROCESO PARA LA PLANEACION REGIONAL Y URBANA EN COLOMBIA



y desarrollo. La malla urbana resultante proporciona criterios para el establecimiento de comunicaciones entre los centros urbanos, que por su interdependencia actual y futura deben estar interconectados (red secundaria de carreteras), así como para localizar inversiones en equipamiento urbano y actividades industriales.

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.

Sobre la base de los nuevos espacios es posible, además, crear instituciones locales y regionales más adecuadas que las existentes y capaces de promover el desarrollo económico y socio-político de los centros urbanos y sus áreas de influencia.

3.2. Aplicación de la Metodología

Se ha comprobado que el crecimiento económico no aparece simultáneamente en todos los puntos del espacio: se manifiesta en algunos puntos o "polos de desarrollo" que transmiten sus efectos, con intensidades variables, al conjunto de la economía.

Este crecimiento económico se debe a las industrias denominadas "motrices" las cuales se concentran en los polos y cuyas dos características principales son las siguientes:

— La influencia directa e inducida de la actividad de un sector sobre los otros sectores de la economía.

— La concentración, en un número reducido de empresas, de la mayor parte de la actividad de la industria motriz, lo cual implica una dominación en los precios y en las previsiones de estas industrias sobre el mismo sector y los sectores asociados.

Naturalmente, a nivel regional la acción de la "industria motriz" se manifiesta por la importancia de su producción, del empleo que genera, de la elevada tasa de crecimiento de ambos, de las ventas intra y extra-regionales y de su capacidad de inducir el crecimiento de otras industrias ligadas a ésta, ya sea por materias primas o por productos intermedios.

Las industrias "motrices" se identificaron con base en los siguientes indicadores:

— Tasa de crecimiento del empleo y del valor agregado, superiores a la tendencia nacional.

- Alta elasticidad del valor agregado con relación al producto bruto interno.
- Elevados coeficientes de concentración y de localización.
- Integración industrial.
- Porcentaje elevado de la producción en establecimientos de más de 100 trabajadores.
- Estudio de la presencia y ausencia de las ramas industriales.

El gráfico 2 presenta los resultados obtenidos.

Jerarquización urbana

Los centros urbanos se jerarquizaron con el objeto de definir los actuales "polos de desarrollo" y las funciones urbanas de alcance regional. Al efecto, se analizaron aspectos demográficos, económicos y sociales.

En la primera etapa de estudio se consideraron los treinta centros y conjuntos urbanos de más de 30 000 habitantes, en 1964, en atención a que estos centros representaban el 96 por ciento de la población urbana en el mismo año 6/. Tales centros poseen equipos urbanos especializados (hospitales y establecimientos de educación superior o técnicos) y generaron, en conjunto, el 94 por ciento del valor agregado industrial del país, en 1966 (ver cuadro 2).

Aspectos Demográficos

Atendiendo el tamaño y la tasa de crecimiento de la población de las treinta ciudades, en 1966, se identificaron cuatro categorías bien diferenciadas, así:

	Habitantes		
De	30 000	a	120 000
De más de	120 000	a	500 000
De más de	500 000	a	1 500 000
De más de			1 500 000

6/ Población concentrada en núcleos de más de 20 000 habitantes. Si se considera como población urbana la de centros de más de 10 000 habitantes, los treinta centros representaban el 87 por ciento.

Grafico Nº 2

Modelo de Regionalización

IDENTIFICACION DE LAS INDUSTRIAS MOTRICES

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
Unidad de Desarrollo Regional y Urbano

RAMA INDUSTRIAL	TASA DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO	TASA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO	ELASTICIDAD DEL VALOR AGREGADO CON RESPECTO AL PBI	COCIENTES DE LOCALIZACION	IMPORTANCIA DE LA RAMA EN LA REGION	ESTUDIO DE LAS SUBRAMAS	ESTUDIO CUADROS PRESENCIA Y AUSENCIA	PRODUCCION EN ESTABLECIMIENTOS DE + 100 TRABAJADORES	CLASIFICACION
ALIMENTOS					X			X	
BEBIDAS					X			X	
TABACO							X	X	
TEXTILES				X	X	X	X	X	Motriz
VESTUARIO									
MADERA Y CORCHO						X			
MUEBLES									
PAPEL Y DERIVADOS	X	X	X	X	X	X	X	X	Motriz
IMPRENTAS			X						
CUERO								X	
CAUCHO	X	X	X	X		X		X	Motriz
QUIMICA	X	X	X	X	X	X	X	X	Motriz
PETROLEO Y CARBON			X	X	X	X	X	X	Motriz
MINERALES NO METALICOS	X	X				X			
METALICAS BASICAS				X	X	X	X	X	Motriz
METAL-MECANICA	X	X	X	X	X	X	X		Motriz

Cuadro 2

POBLACION DE LOS 30 PRIMEROS CENTROS Y CONJUNTOS URBANOS DEL PAIS 1951-1964 Y 1966

Centros y conjuntos urbanos	P-51	P-64	r(‰)	P-66
C. Bogotá, D.E. (+ Soacha)	664 506	1 673 370	70.04	1 917 996
C. Medellín (+ municipios Valle de Aburrá)	397 738	948 025	65.76	1 035 434
C. Cali (+ Yumbo)	245 568	633 485	71.87	728 919
C. Barranquilla (+ Soledad) ...	296 357	530 651	44.16	577 993
C. Bucaramanga (+ Girón y Floridablanca)	107 517	224 876	55.96	250 797
Cartagena	111 291	217 910	50.96	240 602
C. Manizales (+ Villamaría) ...	92 030	195 542	56.40	216 180
C. Pereira (+ Santa Rosa)	89 675	179 133	52.48	198 380
C. Armenia (+ Calarcá)	72 805	155 364	57.49	173 778
Cúcuta	70 375	147 176	55.95	164 158
Ibagué	54 347	125 233	63.31	141 653
Palmira	54 293	106 502	51.10	117 612
Santa Marta	37 005	89 161	66.69	101 600
Pasto	48 853	82 546	39.78	89 193
Neiva	33 040	75 886	63.07	85 860
Montería	23 682	70 531	82.77	82 657
Buenaventura	35 087	70 079	52.47	77 620
Girardot	35 665	66 584	47.35	72 837
Buga	32 016	65 535	54.33	67 810
Barrancabermeja	25 046	59 625	65.78	63 978
Popayán	31 866	58 500	46.07	62 515
Tuluá	28 715	56 539	51.38	60 680
Cartago	31 051	55 682	44.29	52 712
Ciénaga	24 358	47 719	51.00	73 051
Villavicencio	17 126	45 277	73.72	52 277
Sincelejo	21 625	44 001	53.87	48 903
Valledupar	9 011	43 553	119.49	55 006
Tunja	23 008	40 451	42.79	48 857
C. Sogamoso (+ Nobsa)	14 122	34 960	68.75	43 984
Duitama	7 723	31 865	107.49	39 298
	2 735 501	6 175 761		6 942 340

NOTA: La letra "C" designa los conjuntos urbanos.

Aspectos Económicos

De estos treinta centros urbanos no todos son "polos de desarrollo". Por otra parte, como puede deducirse del análisis de "ausencia y presencia de las industrias", las que cumplen las funciones de las denominadas "motrices" se localizan en los principales conjuntos urbanos del país, Bogotá, D.E. - Soacha, Medellín-Municipios del Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad. Al estudiar, además, la concentración industrial, se observa:

- A medida que aumenta la dimensión de las ciudades su estructura industrial se diversifica y decrecen sus coeficientes de especialización.

- En muchos casos las mismas ramas industriales se localizan en puntos diversos del territorio. Este hecho, que se opone a la consecución de mayores economías de escala, con resultados económicos algunas veces ineficientes (poca competividad a nivel internacional, por ejemplo) se explica por los costos de transporte (distancia económica), las barreras geográficas y los intereses regionales.

- Se registra la localización dispersa de factorías de pequeña dimensión en algunas ramas "motrices" del desarrollo.

- Las ramas industriales tradicionales (alimentos, bebidas, prendas de vestir, etc.), presentan bajos coeficientes de concentración. En las ciudades de pequeña dimensión dichas ramas producen la casi totalidad del valor agregado.

- El empleo tiende a concentrarse en los establecimientos industriales de mayor dimensión. Así, la participación porcentual en el empleo de las empresas de más de 100 trabajadores, presenta tendencia creciente en el período 1954-1966.

Aspectos Sociales

Establecida la jerarquía de los centros urbanos desde el punto de vista industrial, se confrontó con la resultante del análisis de los equipos comunales a nivel urbano 7/. Este tercer aspecto es importante, por cuanto en la medida en que los diferentes equipos comunales se concentran, las funciones del centro urbano se diversifican y éste adquiere mayor importancia. Esta importancia se basa en la fuerza de atracción que ejerce sobre las localidades que gravitan a su alrededor, es decir, de su zona de influencia.

7/ "Equipos urbanos. Jerarquización de los centros de más de 10 000 habitantes". Documento DNP-335-UDRU-Julio de 1969.

Al analizar la clasificación de los centros según las características cualitativas y cuantitativas de cada uno de los equipos (salud, educación y recreación), se encuentra que las treinta ciudades principales del país conforman tres grupos claramente identificables. Es de anotar que existe cierta correlación entre el tamaño de la población y los aspectos cualitativos y cuantitativos de los equipos ubicados en el centro, salvo algunas excepciones.

Conviene advertir que la jerarquización obtenida por medio de los equipos urbanos no guarda perfecta consonancia con la clasificación de las ciudades por su importancia industrial, ni con la demográfica.

Síntesis de la jerarquización. El método de Fisher

Para llegar a una jerarquización urbana definitiva se utilizó el método de análisis para discriminar grupos, original de R.A. Fisher, mediante la determinación de los siguientes indicadores demográficos, económicos y sociales, con base en estadísticas de 1965 y 1966:

- Población urbana.
- Valor agregado industrial.
- Valor de los cheques pagados directamente y por compensación.
- Número de camas en hospitales por 10 000 habitantes.
- Matrícula en educación superior.
- Matrícula en centros de formación del SENA.

El método de Fisher puede ser utilizado en aquellos casos en que existe una serie de variables no cuantificables en sí mismas, a cada una de las cuales corresponde una serie de indicadores que sí son cuantificables. Para nuestro caso, ver gráfico 3, los índices demográficos, sociales y económicos ya enumerados, son cuantificables, pero no lo son las ciudades mismas o sean Bogotá, Cali, Medellín, etc.

Puesto que existe una serie de variables no cuantificables, el método de análisis para discriminar grupos trabaja, en nuestro caso, sobre una jerarquización propuesta de las ciudades, que debe ser, por consiguiente, elaborada con muy buen criterio.

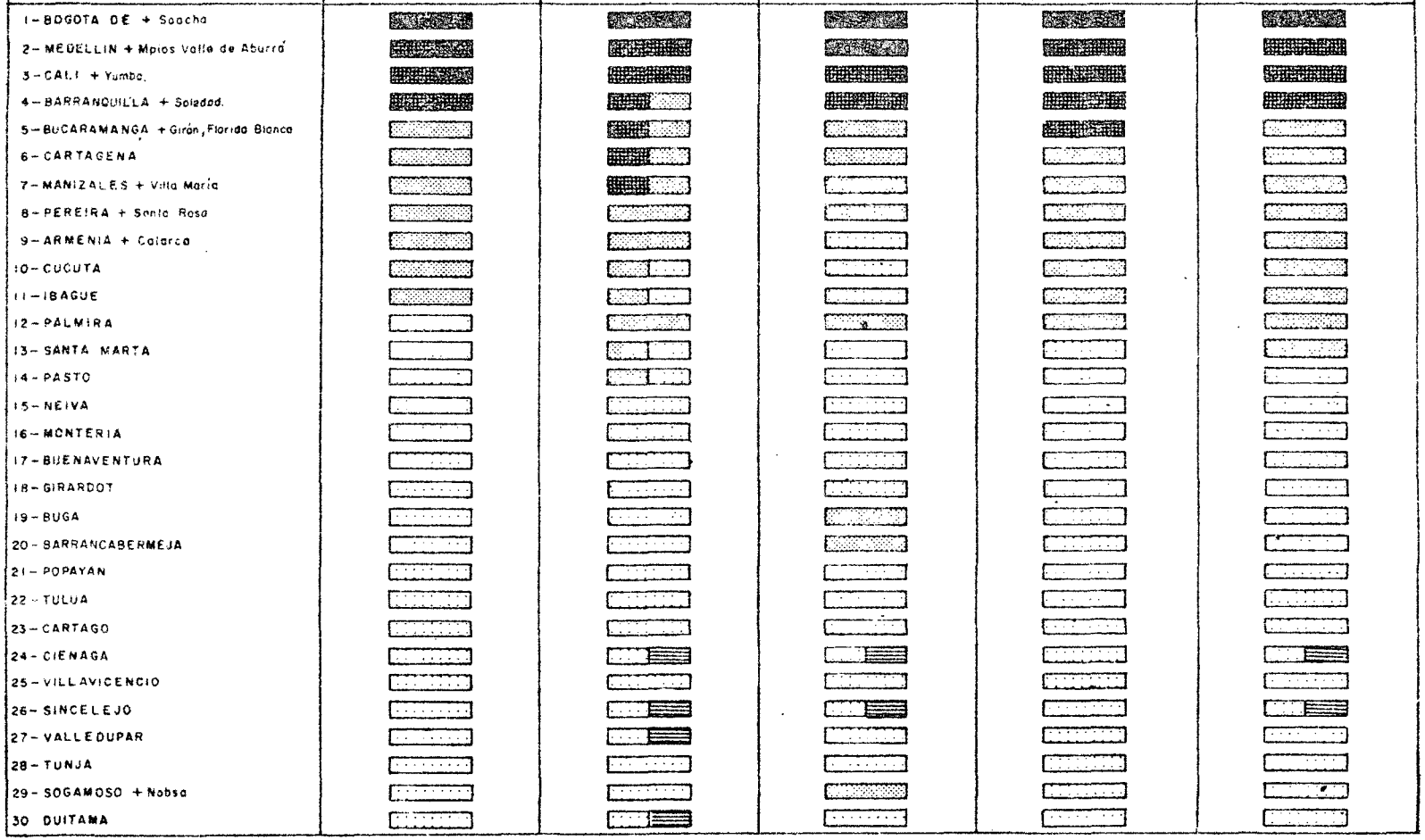
El proceso es así, de ajuste de la solución propuesta y da como resultado una función $\bar{Z}$ de los indicadores, que al ser aplicada a una determinada ciudad indica en cuál de dos grupos jerárquicos debe en realidad estar situada. Con este fin, la información que se suministra para ser tratada, abarcará en cada etapa del proceso un grupo de ciudades que comprenda solamente dos niveles continuos de la jerarquización de ciudades propuesta.

Gráfico Nº 3

Modelo de Regionalización

METODO DE SINTESIS PARA LA JERARARQUIZACION URBANA (1965 y 1966)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
Unidad de Desarrollo Regional y Urbano



Así, por ejemplo, la primera etapa del proceso en nuestro caso comprenderá, (dejando a Bogotá definitivamente en el nivel VI), las ciudades de niveles V y IV, o sea desde Medellín hasta Palmira. La segunda etapa del proceso comprenderá las ciudades de niveles IV y III y así sucesivamente.

El método se aplica en forma iterativa, pues una vez definida la función Z, se forman de acuerdo a ella nuevamente los dos grupos de ciudades para repetir el proceso hasta que no se encuentre variación en su distribución.

Los fundamentos matemáticos del análisis para discriminar grupos son los siguientes[8/]:

Sea la matriz de observaciones, que presentamos dividida en los dos grupos de ciudades N1 y N2, que se propondrán para ser ajustados, en la cual aparecen N observaciones distribuidas normalmente en P variables y que se representan por

$$x_{it}, \quad \text{donde} \quad i = 1, 2, \ldots, P \quad \text{y} \quad t = 1, 2, \ldots, N$$

Los dos grupos tienen N1 y N2 grupos de información respectivamente (ciudades) y N1 + N2 = N:

Ciudad	Valores de los indicadores utilizados			
	X_1	X_2	X_3	X_p
1	x_{11}	x_{21}	x_{31} ...	x_{p1}
2	x_{12}	x_{22}	x_{32}	x_{p2}
N_1	x_{1n_1}	x_{2n_1}	x_{3n_1}	x_{pn_1}
N_1+1				
	etc.			
N_1+2				
N	x_{1n}	x_{2n}	x_{3n}	x_{pn}

8/ Ver Gerhard Tintner: "Econometrics", Wiley & Sons, 1963.

Definimos las medias de cada grupo o columna:

$$\bar{X}'_i = \sum_{t=1}^{n_1} \frac{x_{it}}{n_1} \; ; \; \bar{X}'' = \sum_{t=n_1+1}^{n} \frac{x_{it}}{n_2}$$

donde $i = 1, 2, \ldots, p$.

La diferencia de medias en cada grupo o columna es

$$d_i = \bar{X}''_i - \bar{X}'_i \quad \text{donde } i = 1, 2, \ldots, p.$$

La función lineal Z de las diferencias de las medias, es la que definirá los dos grupos en cuestión:

$$Z = k_1 d_1 + k_2 d_2 + \ldots + k_p d_p$$

Para obtener los coeficientes k_i tenemos que el cuadrado de la función Z debe ser máximo respecto a su varianza, o sea que

$F = Z^2 - \lambda Q$ debe ser máximo, donde Q es proporcional a la varianza y λ es un multiplicador de Lagrange.

siendo $Q = \sum_{i=1}^{p} \sum_{j=1}^{p} k_i k_j S_{ij}$ donde S_{ij} es la varianza en cada punto

resulta $F = \sum_{i=1}^{p} \sum_{j=1}^{p} (k_i k_j d_i d_j - \lambda k_i k_j S_{ij})$

diferenciando parcialmente respecto a k_j para $j = 1, 2, \ldots, p$
y simplificando, resulta el sistema de ecuaciones

$$d_j \sum_{i=1}^{p} k_i d_i = \lambda \sum_{i=1}^{p} k_i S_{ij} \quad j = 1, 2, \ldots, p$$

haciendo $\lambda = \sum_{i=1}^{p} k_i d_i$ se obtiene el sistema

$$\sum_{i=1}^{p} S_{ij} k_i = d_j \text{ o sea}$$

$$S_{11} k_1 + S_{21} k_2 + \ldots + S_{p_1} k_p = d_1$$

$$S_{12} k_1 + S_{22} k_2 + \ldots + S_{p_2} k_p = d_2$$

. . . . . .

$$S_{1p} k_1 + S_{2p} k_2 + \ldots + S_{pp} k_p = dp$$

La solución de este sistema produce los coeficientes k_i para ser aplicados a la función Z. Obteniendo el valor promedio de ella, Z para todo el conjunto de ciudades, se tendrá la demarcación entre los dos grupos que se busca discriminar: Las ciudades cuyo valor Z sea superior a $\bar{Z}$ quedarán clasificadas en el primer grupo y las restantes en el segundo grupo.

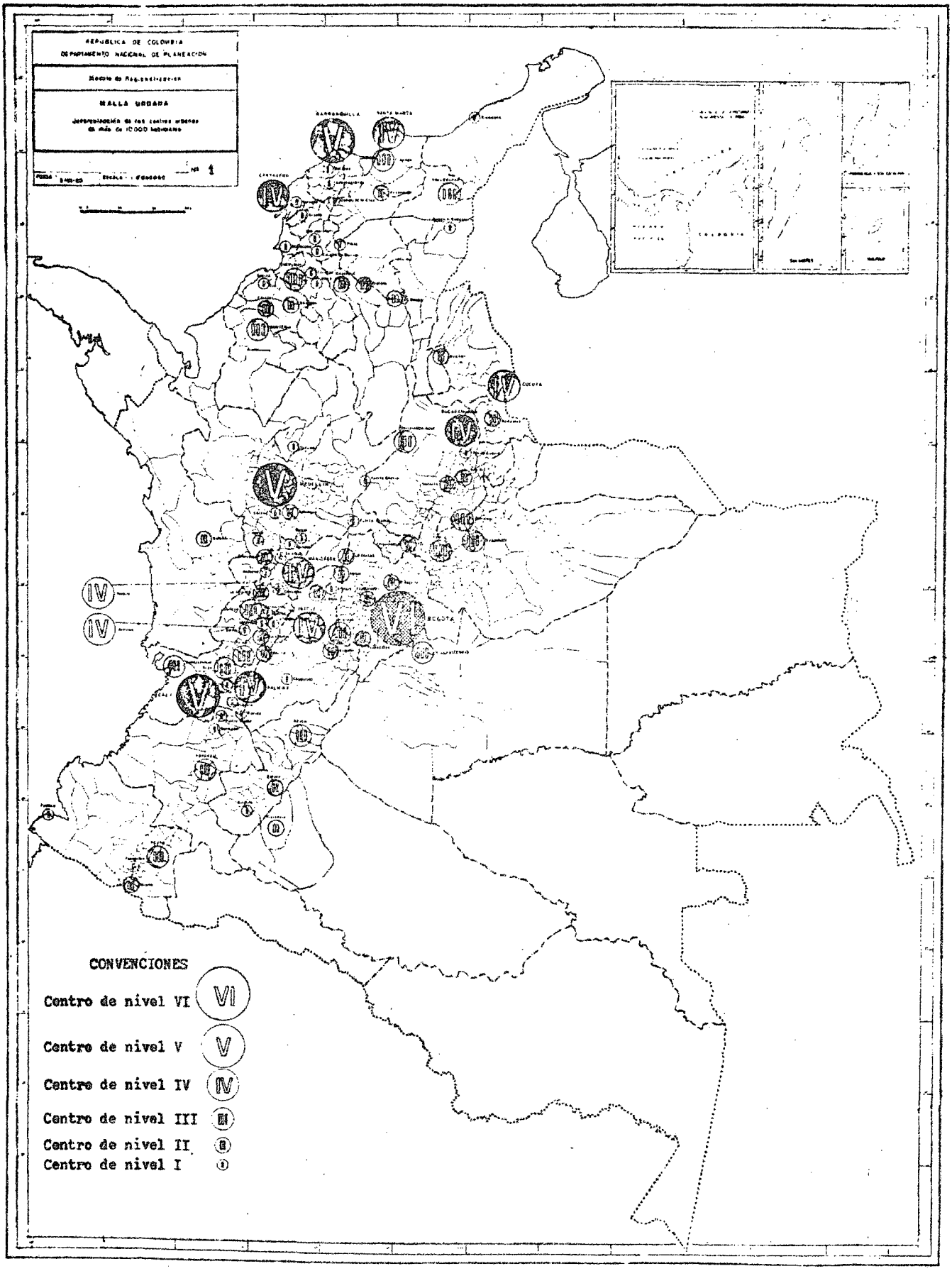
Como se dijo anteriormente, se aplica nuevamente el proceso a los dos grupos que acaban de discriminarse.

Puede analizarse el significado del método de Fisher aplicando el cociente de varianza:

$$F = \frac{(N-p-1)\ R^2}{p(1-R2)}$$

$$\text{donde} \quad R^2 = \frac{N_1\ N_2\ (k_1\ d_1 + \ldots + k_{pdp})}{N}$$

El mapa 1 muestra la malla urbana actual del país, con la jerarquización de los centros de más de 10 000 habitantes. Esta distribución espacial, junto con la delimitación de las zonas de influencia de los centros, permitirá hallar las relaciones de interdependencia entre éstos.


REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
MALLA URBANA
CONVENCIONES
Centro de nivel VI
Centro de nivel V
Centro de nivel IV
Centro de nivel III
Centro de nivel II
Centro de nivel I

Delimitación de las grandes regiones socio-económicas 9/

La delimitación de las regiones socio-económicas se hizo sobre la base de los siguientes criterios:

Zonas Migratorias

De los estudios demográficos realizados 10/ se deduce que Antioquia, Atlántico, Cundinamarca (incluido el Distrito Especial) y Valle, constituyen cuatro grandes zonas de atracción. Estas secciones son sede de los polos principales de desarrollo: Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cali. Al comparar la situación en 1951 con la de 1964 (ver mapas 2 y 3) se constata una creciente influencia de Bogotá, D.E. Las migraciones de los departamentos del Huila y Tolima, que antes se dirigían en su mayor parte hacia el Valle del Cauca, ahora lo hacen hacia el Distrito Especial.

Para observar esa polarización del flujo migratorio en las cuatro secciones se utilizó un índice doblemente ponderado, por la población de origen y por la de destino, según se observa en los mapas que muestran las zonas migratorias que constituyen la primera aproximación a la delimitación regional.

Confrontación con la Geografía

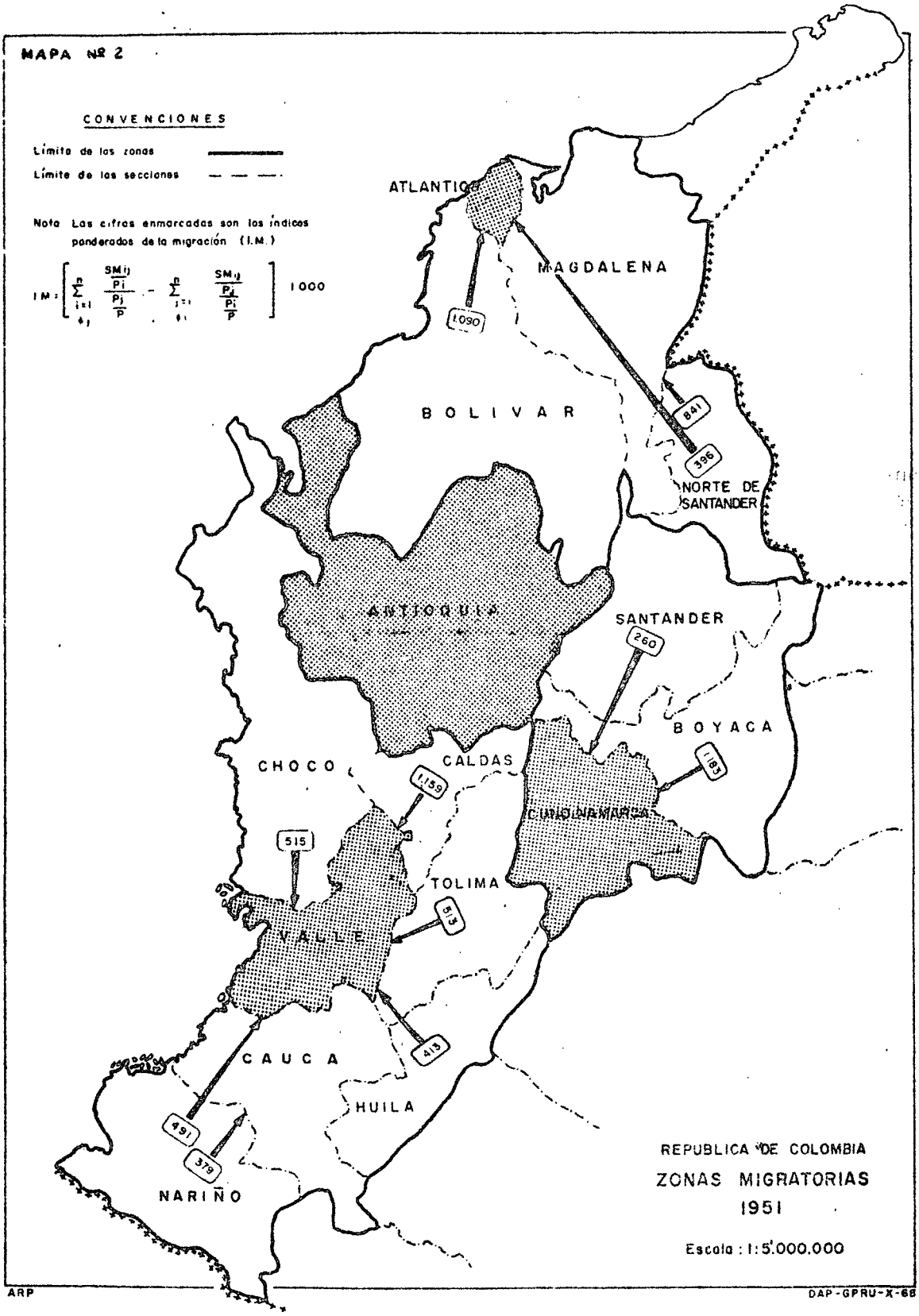
Por razón de las características geográficas y topográficas del país, se confrontaron los resultados anteriores con estas características y en especial con las líneas divisorias de aguas. Se llegó de esta manera a una delimitación más exacta de las regiones.

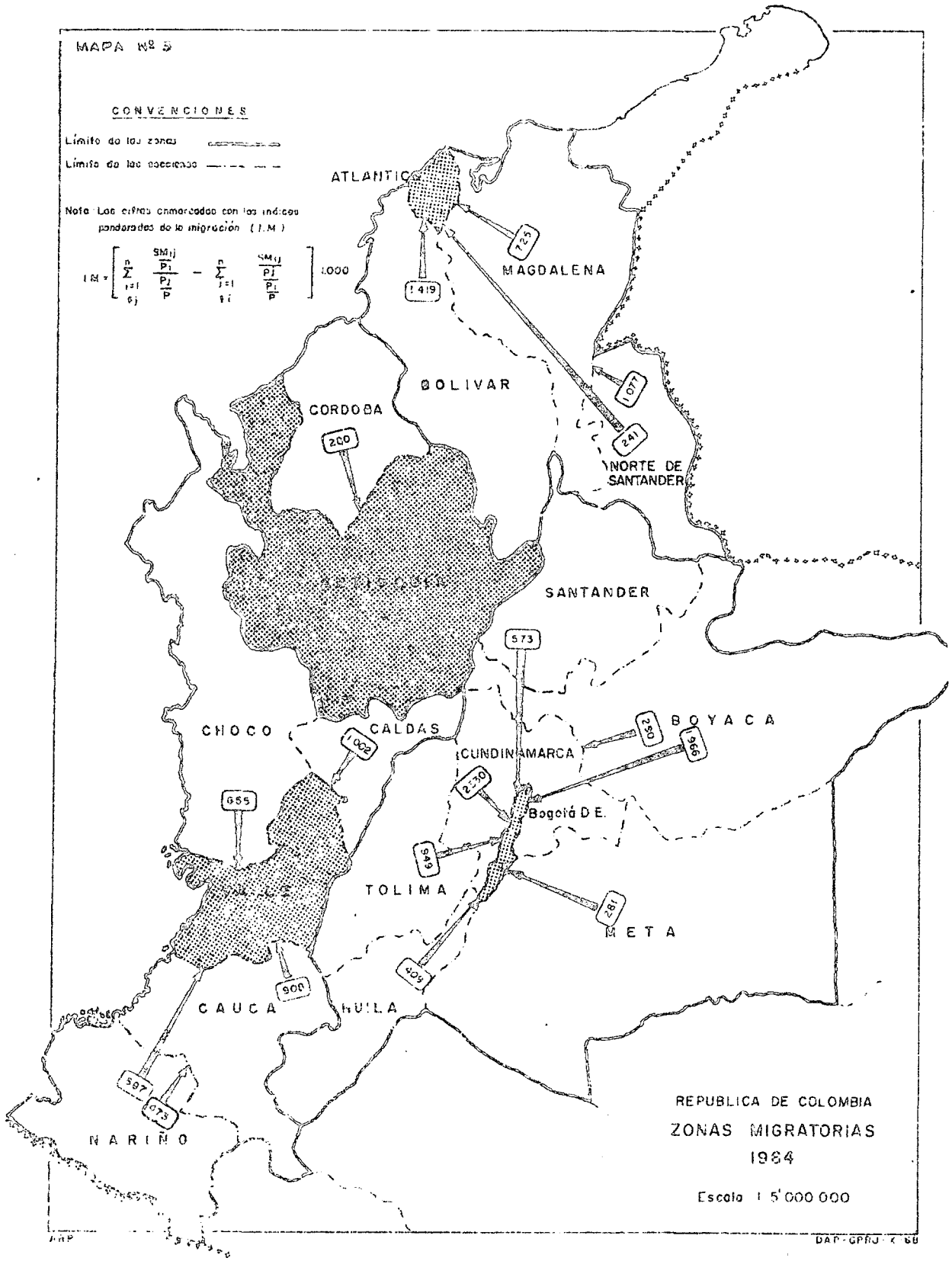
Confrontación con los límites político-administrativos

Con relación a los actuales límites político-administrativos se introdujeron algunos ajustes en la delimitación obtenida con el fin de respetar, hasta donde fue posible, los límites municipales. Dado que la mayor distorsión entre las divisiones político-administrativas y la realidad económica y social se presenta a nivel departamental, los límites regionales no coinciden con los departamentales.

9/ NOTA: La influencia de los centros urbanos jerarquizados se midió aplicando el método de Reilly. (Ver anexo).

10/ Las migraciones interdepartamentales en Colombia. Documento DNP-GPRU-UER 008-a. Noviembre, 1968.


MAPA Nº 2
CONVENCIONES
Límite de las zonas
Límite de las secciones
Nota Las cifras enmarcadas son los índices ponderados de la migración (I.M.)
$IM = \left[\sum_{i=1}^{n} \frac{\frac{SM_{ij}}{Pi}}{\frac{Pj}{P}} - \sum_{i=1}^{n} \frac{\frac{SM_{ji}}{Pj}}{\frac{Pi}{P}} \right] 1000$
ATLANTICO
MAGDALENA
1090
BOLIVAR
841
396
NORTE DE SANTANDER
ANTIOQUIA
SANTANDER
260
BOYACA
CHOCO
CALDAS
1159
181
CUNDINAMARCA
515
TOLIMA
513
VALLE
418
CAUCA
HUILA
491
379
NARIÑO
REPUBLICA DE COLOMBIA
ZONAS MIGRATORIAS
1951
Escala : 1:5'000.000
ARP
DAP-GPRU-X-68


MAPA Nº 5
CONVENCIONES
Límite de las zonas
Límite de los departamentos
Nota: Las cifras enmarcadas con los índices ponderados de la migración (I.M.)
ATLANTICO
MAGDALENA
BOLIVAR
CORDOBA
NORTE DE SANTANDER
SANTANDER
ANTIOQUIA
CHOCO
CALDAS
CUNDINAMARCA
Bogotá D.E.
BOYACA
TOLIMA
META
CAUCA
HUILA
NARIÑO
REPUBLICA DE COLOMBIA
ZONAS MIGRATORIAS
1964
Escala 1 5'000 000

Regiones socio-económicas actuales

El cuadro 3 presenta los resultados del proceso antes descrito y el mapa 4 presenta la delimitación geográfica de las cuatro regiones socio-económicas del país [11]:

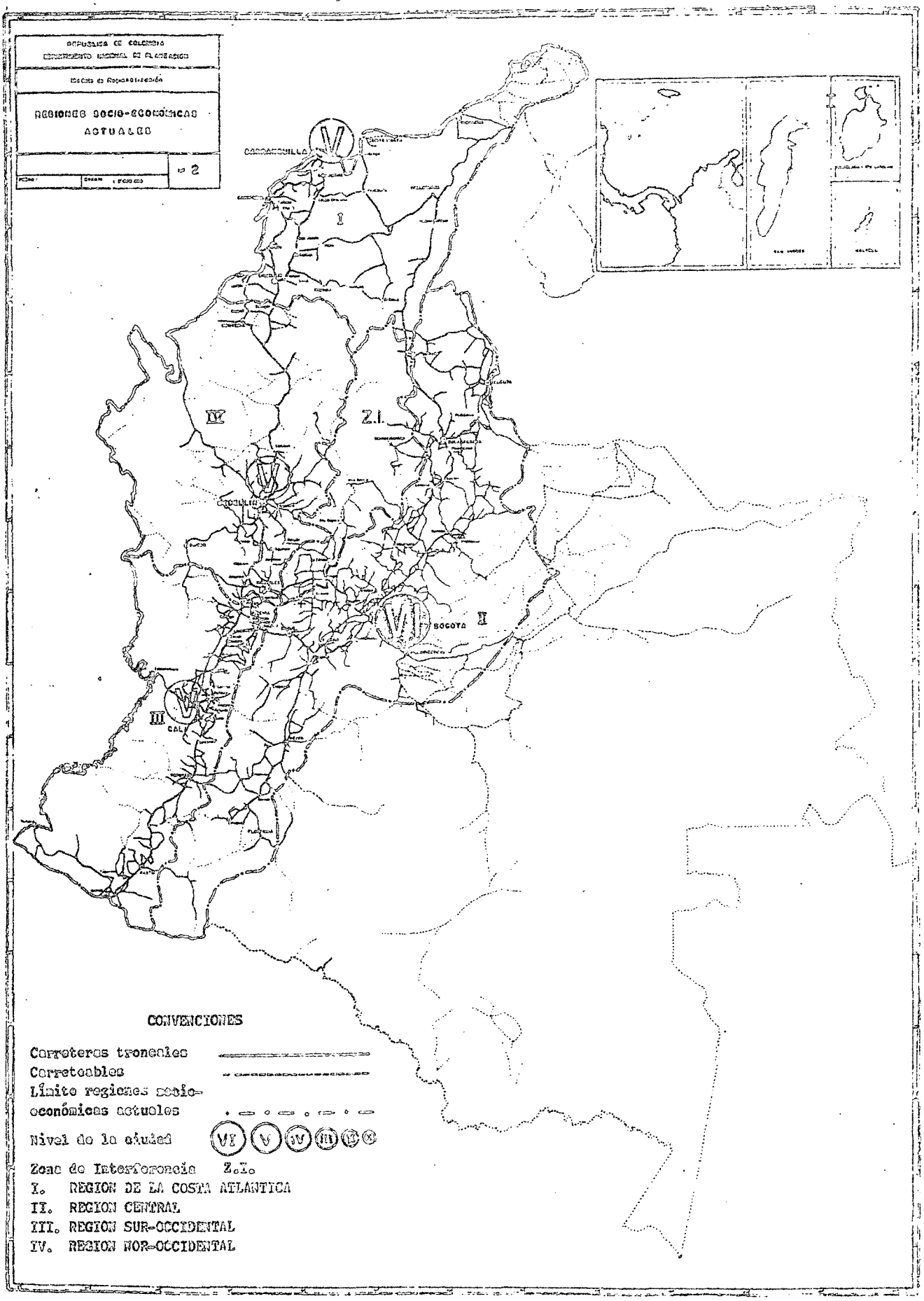
Cuadro 3

	Hab. 1970	Tasa de crecimiento 1951-1964
Región		
I. Costa Atlántica [a]	3 290 000	3.81
II. Central	7 850 000	2.92
III. Sur Occidental	4 430 000	2.84
IV. Nor-Occidental	4 610 000	3.32
Zona de Interferencia (Magdalena Medio) [b] ;....	700 000	3.06
Polo		
C. Barranquilla	690 000	4.42
C. Bogotá	2 540 000	7.00
C. Cali	972 000	7.19
C. Medellín	1 346 000	6.55

[a] Incluye el Archipiélago de San Andrés.

[b] Zonas de interferencia son aquellas sobre las cuales dos o más polos de desarrollo ejercen una atracción y en general presentan débil integración a las economías regionales.

[11] Es importante anotar que el estudio, en la actualidad, cubre la región andina. Los Llanos Orientales y la Amazonía serán objeto de un estudio especial.


REGIONES SOCIO-ECONOMICAS
ACTUALES
BARRANQUILLA
BOGOTA
I
II
III
IV
Z.I.
CONVENCIONES
Carreteras troncales
Carreteables
Límite regiones socio-económicas actuales
Nivel de la ciudad
VI V IV III II I
Zona de Interferencia Z.I.
I. REGION DE LA COSTA ATLANTICA
II. REGION CENTRAL
III. REGION SUR-OCCIDENTAL
IV. REGION NOR-OCCIDENTAL

4. BASES DE POLITICA

De conformidad con la Constitución Nacional, "Las divisiones relativas a la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general".

"La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración" 12/.

4.1 Regiones para la planeación

Se hace necesario reducir los desequilibrios regionales, incorporar al desarrollo zonas de gran potencial y crear el marco adecuado para el establecimiento de los canales para la coordinación de las entidades nacionales, regionales y locales. Se requiere actuar sobre espacios geográficos cuya población y potencial económico sean suficientes para el desarrollo de una actividad regional propia y mejor distribución espacial de los polos de desarrollo.

Por tanto, se definen inicialmente las siguientes "Regiones para la planeación" (ver cuadro 4 y mapa 5).

La zona de influencia de Montería, que en el diagnóstico se presenta integrada a la región nor-occidental, se incluye para fines de la planeación en la región de la Costa Atlántica, teniendo en cuenta los programas de interconexión eléctrica, la integración vial, la integración universitaria y sus relaciones sociales y culturales con dicha región.

La futura región centro-occidental presenta, además de un desarrollo industrial apreciable, una economía agrícola casi homogénea y centros urbanos con una gran oferta de servicios. La región nor-oriental, a pesar de presentar actividades industriales y comerciales, es en su conjunto una zona de franca regresión.

Las posibles regiones del Magdalena Medio y Sur-central poseen un importante potencial en recursos naturales y aún condiciones favorables para la exportación 13/.

12/ Constitución Política de Colombia, Art. 7 y 198.

13/ A estas mismas conclusiones llega el estudio preliminar sobre el Modelo de Transporte.

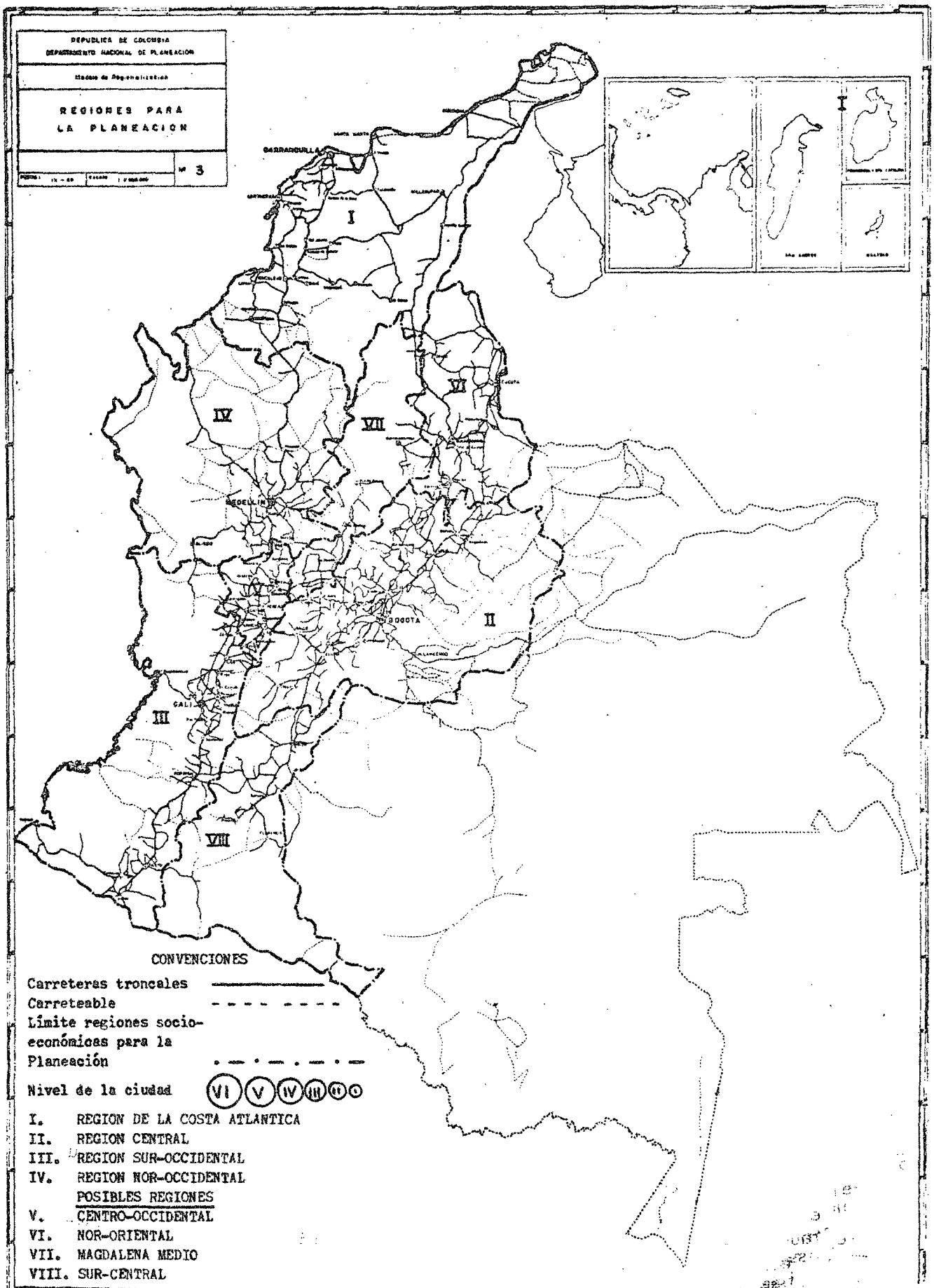
Cuadro 4

Región - Polo		Hab. 1970	Tasa de crecimiento 1951-1964
Región			
I.	Costa Atlántica a/	3 810 000	3.77
II.	Central	5 780 000	3.17
III.	Sur-Occidental	3 410 000	2.98
IV.	Nor-Occidental	3 258 000	3.65
V.	Centro Occidental	1 767 000	2.20
VI.	Nor-Oriental	1 498 000	2.13
VII.	Magdalena Medio	700 000	3.06
VIII.	Sur-Central	665 000	3.03
Polo			
C. Barranquilla		690 000	4.42
C. Bogotá		2 540 000	7.00
C. Cali		972 000	7.19
C. Medellín		1 346 000	6.55

a/ Incluye el Archipiélago de San Andrés.

La ordenación del territorio en las regiones para la planeación se orientará a acelerar el crecimiento económico, corregir los factores que han hecho perder el dinamismo de algunas o inducir el crecimiento de aquellas aún no integradas. Sobre la base de la anterior propuesta se estudian los problemas económicos y sociales principales de cada región y se propondrán las acciones adecuadas. Con este objeto, se elaborarán planes regionales de desarrollo económico y social 14/. Las áreas fronterizas se tratarán en el interior de las regiones para la planeación mediante programas especiales, a fin de lograr además de su crecimiento económico, su integración nacional y con el área fronteriza del país vecino.

14/ Para San Andrés y Providencia se elabora un plan de desarrollo turístico y se establecerá un estatuto especial para dicha sección.


REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
REGIONES PARA
LA PLANEACION
Nº 3
BARRANQUILLA
MEDELLIN
BOGOTA
CALI
I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII
CONVENCIONES
Carreteras troncales
Carreteable
Límite regiones socio-económicas para la Planeación
Nivel de la ciudad
VI V IV III II I
I. REGION DE LA COSTA ATLANTICA
II. REGION CENTRAL
III. REGION SUR-OCCIDENTAL
IV. REGION NOR-OCCIDENTAL
POSIBLES REGIONES
V. CENTRO-OCCIDENTAL
VI. NOR-ORIENTAL
VII. MAGDALENA MEDIO
VIII. SUR-CENTRAL

Así, las políticas regionales conforme al objetivo seleccionado, se clasificarán en tres tipos:

a. Arrastre del Desarrollo.

Las regiones con escaso desarrollo relativo, tasa de crecimiento económico inferior al promedio nacional, pero que en razón de su alto potencial en recursos económicos justifican acciones inmediatas para promover su desarrollo.

b. Corrección del Desarrollo.

Las regiones que han tenido un importante desarrollo relativo, tasa de crecimiento económico superior al promedio nacional, pero que por razón de una deficiente especialización en sectores económicos saturados o con débil crecimiento previsible, requieren que se modifique la tendencia mediante la diversificación de la economía regional.

c. Aceleración del Desarrollo.

Las regiones con desarrollo relativo muy importante, tasa de crecimiento económico superior al promedio nacional y existencia de industrias motrices deben acelerar su crecimiento en el futuro, con el objeto de buscar una mayor competitividad en el mercado internacional e inducir el desarrollo económico nacional.

4.2 Política urbana para el desarrollo regional

Para simplificar su presentación se denominarán los diferentes niveles urbanos así:

Nivel VI:	Metrópoli Nacional.
Nivel V:	Metrópolis de Equilibrio.
Niveles IV y III:	Centros Regionales.
Niveles II y I:	Centros Locales.

a. Metrópoli Nacional.

Se mantendrá el crecimiento del conjunto urbano de Bogotá, mediante la racionalización de sus actividades económicas, sociales y culturales, sin que esta política vaya en detrimento de un desarrollo armónico de las regiones del país. Con este propósito se elabora un plan de desarrollo urbano, metropolitano y regional para Bogotá y su zona de influencia.

b. Metrópolis de Equilibrio.

Si la tendencia actual del crecimiento económico continúa, las nuevas unidades productivas tenderán a localizarse en Bogotá a causa de la existencia de múltiples factores favorables a la concentración industrial, especialmente las interdependencias horizontales y verticales que se establecen entre las "industrias motrices", la amplitud del mercado, la facilidad para la gestión financiera y administrativa y la "centralización intelectual".

Es necesario, por tanto, modificar la tendencia y orientar el crecimiento económico hacia las metrópolis de equilibrio (Medellín, Cali y Barranquilla), en plazo corto [15/], y a más largo plazo hacia aquellos centros urbanos que deben cumplir funciones de polos de desarrollo.

Así se neutralizará, por lo menos parcialmente, el proceso de concentración de las actividades económicas, sociales y administrativas en Bogotá, mediante el fortalecimiento de metrópolis capaces por sus actividades económicas y sociales, de estimular el desarrollo de las regiones socio-económicas del país, y disminuirán en consecuencia, la fuerte presión demográfica y las tensiones sociales en la Metrópoli Nacional. Entre las acciones que se promoverán a corto y mediano plazo pueden mencionarse:

- Especializar las actividades industriales ya desarrolladas y estimular la creación de complejos industriales. Al efecto, las inversiones de las industrias "motrices" se concentrarán en estos polos de desarrollo, los cuales a su vez fortalecerán las economías regionales y por razón de la consiguiente concentración industrial, la posición de Colombia en el comercio internacional.

- Dotar las metrópolis de equilibrio de equipos urbanos de nivel superior: enseñanza superior, institutos especializados, hospitales universitarios, centrales de transporte y abastecimiento, etc.

15/ Actualmente están en proceso los estudios de desarrollo metropolitano correspondientes.

- Definir y crear, en el menor plazo posible, las Areas Metropolitanas de estos centros urbanos para dotarlos de los instrumentos legales, administrativos y financieros adecuados.

c. Los Centros Regionales.

Muchos de los centros urbanos cuya población oscila entre 30 000 y 200 000 habitantes, están desde el punto de vista económico, estancados. La expansión industrial de estos centros se ha sustentado sobre las industrias denominadas tradicionales, cuya capacidad de generación de empleo es limitada: alimentos, bebidas y vestuario especialmente. La mayoría de estos centros cumplen la función de transformar los productos agrícolas provenientes de su zona de influencia que se comercializan en el sitio. En algunos casos no utilizan la totalidad de su capacidad instalada y su actividad es con frecuencia estacional, pues sigue el ritmo de las cosechas. El equipamiento urbano de estos centros es a menudo deficiente.

Con el objeto de crear, en el interior de cada región para la planeación, una malla urbana que modere los flujos migratorios hacia Bogotá y las metrópolis de equilibrio, y estimular algunas zonas potencialmente desarrollables, pero con problemas especialmente difíciles, se promoverá el desarrollo de los "Centros Regionales" dentro de un orden de prioridades. A este nivel las acciones a tomar se orientarán hacia los siguientes objetivos:

- Implantar empresas que empleen mano de obra intensiva, lo cual significa fomentar la pequeña y mediana industria.

- Buscar la integración de la agricultura con la industria en las regiones de alto potencial agrícola.

- Dotar estos centros urbanos de los servicios públicos necesarios, según un orden de prioridades que tome en consideración los déficit urbanos actuales y del área de influencia servida.

- Elaborar planes de desarrollo urbano para los centros más importantes de este grupo de ciudades.

d. Centros Locales.

El desarrollo de estos centros se relacionará con la actividad rural y la transformación que experimenta la agricultura. La transformación rural se concebirá en función del equilibrio entre los factores económicos

que tienden a especializar y concentrar la actividad agrícola en zonas altamente productivas, y la necesidad social de orientar las migraciones y desarrollar la colonización, con el fin de disminuir las tensiones sociales en el corto plazo y obtener una expansión económica en el futuro.

En consecuencia, el desarrollo rural se adelantará no solamente en función de la agricultura, sino sobre la base de un desarrollo complementario de actividades agrícolas, artesanales, industriales (pequeñas industrias) y en algunos casos del turismo.

La nueva jerarquía urbana que se desprende de la aplicación de los criterios anteriores, servirá de base para definir las prioridades de la red secundaria de carreteras, de los caminos vecinales y de los servicios públicos.

Además, la localización y dimensión de los equipos de salud y educación, se precisarán al determinar las "curvas de isotiempo" 16/ para los centros urbanos anteriores con sus nuevas funciones.

4.3 Criterios regionales para la política sectorial

La política regional complementa la política sectorial del Gobierno al situarla en el espacio y estudiar sus implicaciones geográficas.

Se propone a la vez, lograr una distribución más equitativa de la expansión económica y un acelerado ritmo de desarrollo. Las acciones regionales para los diferentes sectores toman en consideración tanto la diversidad de situaciones regionales como el desarrollo económico en su conjunto y tienden a:

- Orientar las inversiones públicas hacia las regiones y ciudades en donde produzcan mayor beneficio económico y social;

- orientar los organismos públicos y privados regionales para lograr mayor desarrollo económico y social de su región, y

- orientar la empresa privada para lograr la realización de sus objetivos económicos.

16/ Las "curvas de isotiempo" miden la accesibilidad de la población de la zona de influencia al centro regional expresada en tiempo y frecuencia de viajes utilizables.

a. Política Industrial.

La política de desarrollo industrial se enfrenta a dos compromisos: por una parte, a la necesidad de una relativa descentralización de las actividades económicas, para lograr un desarrollo armónico de las regiones del país y por otra, a las exigencias impuestas a la industria colombiana por la competencia internacional y por los acuerdos de Integración Latinoamericana. Lo anterior hace inaplazable una política de mayor eficiencia de este sector, sólo posible por la mayor utilización de las capacidades de producción existentes y la especialización de algunas ciudades para obtener economías de escala y externas, mediante la creación de complejos industriales.

Dentro de esta perspectiva deberán fortalecerse las metrópolis de equilibrio y algunos centros regionales, mediante una política de aceleración de su crecimiento industrial basada en las industrias motrices, en el primer caso, y en las industrias con alta intensidad de mano de obra, en el segundo.

Conforme a lo anterior, se establecerán incentivos tributarios, laborales, crediticios, de dotación de infraestructura y de capacitación de mano de obra. De conformidad con la Ley 48 de 1968, se estudiarán y determinarán reglamentos que establezcan excepciones a la aplicación de algunas normas laborales vigentes para actividades o empresas que impulsen la economía en zonas de escaso desarrollo relativo.

Se llevarán a cabo las siguientes acciones:

En las metrópolis de equilibrio:

- Se crearán los mecanismos adecuados que faciliten la reinversión, en la misma región, de las utilidades generadas por las industrias en beneficio de sus complementarias.

- Se otorgarán incentivos tributarios y de créditos a las industrias motrices en los polos de desarrollo. Este incentivo será aplicable a aquellas inversiones que faciliten la integración y la especialización industrial.

- Se incorporarán los criterios de especialización regional e integración industrial en la adjudicación del crédito y en la realización de las inversiones de los organismos de fomento industrial.

- Se aplazará la creación de nuevas zonas francas hasta la adecuación de la legislación vigente, la cual contemplará la existencia en el área de facilidades evidentes para la importación y exportación y de líneas de producción especializadas para los mercados externos, así como los aspectos tecnológicos y de productividad que aseguren nivel de competitividad.

- Se orientarán los programas de capacitación de mano de obra industrial en forma que responda a los criterios de la localización de la industria.

- Se complementarán las medidas anteriores con incentivos de infraestructura adecuados para lograr la formación de grandes "conglomerados industriales de desarrollo".

En los centros regionales y locales:

- Se otorgará crédito preferencial a la mediana y pequeña industria con alta intensidad de mano de obra.

- Se promoverán centros de desarrollo artesanal, mediante la creación de los incentivos crediticios y de infraestructura necesarios; en donde sea conveniente, se buscará impulsar esta actividad en complementación con el turismo 17/.

b. La Política Agrícola.

- Tenderá a impulsar el desarrollo del sector, buscando la óptima utilización de los recursos humanos y naturales en aquellas áreas deprimidas identificadas como "zonas problema" 18/.

- Promoverá los estudios tendientes a evaluar en cada "región problema" la población agrícola activa que con un ingreso aceptable 19/ y una tecnología dada, pueda trabajar eficientemente. A su vez, se intensificarán las acciones tendientes a la reestructuración de la propiedad.

- Elaborará los estudios necesarios para identificar las regiones aptas para la colonización. Se buscará la integración de estas zonas con las economías regionales. Organizará y orientará la migración de la población excedente de las "regiones problema" hacia las zonas de colonización previamente identificadas. Se estimulará la formación de núcleos rurales especialmente integrados para facilitar la prestación de los servicios.

17/ Esta política tiene su primera aplicación en la iniciación del "Estudio de factibilidad sobre la ciudadela artesanal de Popayán". Documento DNP.

18/ Para la identificación de "zonas problema" se utilizarán los criterios de densidad de población, predominio del minifundio, baja productividad del trabajo, bajos ingresos de la población y saldo migratorio negativo.

19/ Este ingreso podría ser equivalente al del salario promedio en la industria de la respectiva región.

- Fijará, de acuerdo con la metodología del Modelo de Regionalización, las prioridades para construcción de los caminos vecinales que logren el mayor beneficio de la población rural.

- Promoverá la creación de Cooperativas Agrícolas en las "zonas problema" y de colonización. Con este fin se estudiarán las formas y funciones más adecuadas para cada tipo de región.

- Llevará a cabo campañas de preservación del espacio rural para evitar el deterioro que produce sobre éste la colonización no dirigida.

- Concentrará el desarrollo agrícola en las zonas de alto rendimiento, en donde sea viable realizar una explotación mecanizada y una fácil distribución de productos a los centros de consumo del país y del extranjero.

- Intensificará la integración de la industria y la agricultura en las zonas en donde ya existe y promoverá estudios de factibilidad para crearla en las zonas de gran potencial agrícola, carentes de una estructura industrial desarrollada.

- Promoverá agricultura intensiva en las áreas rurales inmediatas a las metrópolis, con el objeto de permitir su abastecimiento adecuado y permanente en productos agrícolas.

- Delimitará zonas para desarrollo agrícola intensivo en las regiones para la planeación. A este propósito se promoverán estudios comparativos que permitan establecer las condiciones naturales y económicas más favorables para el desarrollo de este tipo de agricultura.

- Intensificará las campañas tendientes a aumentar la productividad en las zonas de gran potencial agrícola.

- Promoverá estudios para la creación de centrales regionales de abastecimiento en las metrópolis con miras a racionalizar los circuitos de comercialización.

- Orientará los programas de educación agrícola y asistencia técnica conforme a las bases de política de desarrollo regional enunciadas.

c. Política del equipamiento urbano.

Las inversiones se dirigirán a corregir los desequilibrios sociales entre ciudades de la misma jerarquía y serán acompañadas de las inversiones en actividades económicas.

La especificación de los diferentes equipos urbanos se determinará en relación directa con la dimensión y concentración de la población y con la densidad rural de su zona de influencia.

Se considerarán los centros que generen demanda suficiente para asegurar una rentabilidad social mínima del equipamiento urbano y que presenten fácil accesibilidad para los usuarios de su zona de influencia.

Se establecerán sistemas regionales integrados, principalmente en lo que se refiere a los equipos de educación y salud, con el fin de corregir y evitar, a nivel regional y aún en ciertas localidades, los déficit y la sub-utilización de ciertos servicios.

Equipamiento sanitario

"La racionalización en el aprovechamiento del personal médico y del de las profesiones auxiliares tiene que ir acompañada de la racionalización en la ubicación y uso de los recursos materiales... Una red de puestos de salud, hospitales regionales y hospitales departamentales, coronada con algunos de carácter nacional para ciertas especializaciones, red que tomaría en cuenta el volumen de población, el coeficiente regional de morbilidad y la naturaleza de ésta y que estaría ligada con buenos servicios de transporte y ambulancia es el ideal ambicionable" 20/.

En consecuencia, se buscará fortalecer en las metrópolis de equilibrio la oferta de servicios especializados de alta cirugía e investigación (hospitales universitarios, etc.).

En los centros regionales se establecerán los hospitales generales o regionales que prestarán servicios de prevención, recuperación, rehabilitación y fomento.

En los centros locales se establecerán hospitales con servicios de cirugía, urgencias, gineco-obstetricia y pediatría.

En toda esta red, el criterio fundamental será la integración de los servicios 21/.

20/ Lleras Restrepo, Carlos, "Mensaje al Congreso de la República". Julio, 1970, págs. 297 y 299.

21/ El Ministerio de Salud y Planeación Nacional elaboran actualmente los estudios correspondientes para la creación de sistemas regionales de salud conforme al Modelo de Regionalización.

Equipamiento educativo

Se fortalecerá la educación superior en las metrópolis de equilibrio.

En los centros regionales de nivel IV, se reforzará la educación media y técnica. En los de nivel III se crearán estas instalaciones para que cumplan las funciones que les corresponde dentro de la malla urbana regional.

Los Institutos Nacionales de Educación Media se localizarán en su primera y segunda etapas en las metrópolis y en los centros regionales de nivel IV, y en algunos de nivel III. Para establecer su dimensión y localización definitivas se confrontará con el Modelo de Regionalización en los siguientes aspectos: demanda potencial de la población del centro y su zona de influencia. Estudio de la estructura económica de los centros y su zona de influencia, para determinar los tipos de ramas académicas que la subregión necesita para su desarrollo.

En los centros locales se buscará la integración de la educación secundaria con el fin de lograr una prestación más eficiente del servicio y asegurar su rentabilidad social.

5. INSTRUMENTOS PARA LA APLICACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Para remediar las disparidades entre las regiones y lograr un desarrollo armónico de sus economías, el Gobierno Nacional promoverá las acciones necesarias para hacer coherentes y complementarias las iniciativas de descentralización y de integración que comienzan a surgir en el país. Por una parte dará a la descentralización su verdadero contenido, haciendo énfasis en la descentralización económica como base fundamental de una verdadera descentralización. Por la otra, buscará superar el contenido sectorial, que hasta el momento han tenido las iniciativas de integración, mediante la elaboración y ejecución de planes regionales de desarrollo que coordinen las acciones de los centros regionales de decisión.

Para que una política de desarrollo regional y urbano pueda aplicarse, es necesario que cuente con instrumentos legales, administrativos y financieros adecuados.

5.1 Instrumentos legales y administrativos

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2996 de 1968, el Departamento Nacional de Planeación continuará prestando asesoría a las administraciones seccionales y locales, especialmente a sus oficinas de planeación, a fin de lograr su adecuación para las tareas del desarrollo.

El Acto Legislativo No. 1 de 1968 sentó las bases para la expedición de las normas legales necesarias. Entre proyectos de ley que se han preparado sobre el particular merecen destacarse:

a. Sobre la planeación en los diferentes niveles.

El proyecto de ley sobre la Planeación Regional, Departamental, Metropolitana y Municipal crea los instrumentos para la coordinación de las inversiones públicas y establece los canales para que las iniciativas locales y regionales se integren en los planes de desarrollo económico y social de la Nación.

El proyecto de ley considera la instancia regional en el proceso de planeación, y autoriza la delimitación de las regiones y la creación de polos de desarrollo, lo mismo que el establecimiento de los incentivos para su promoción.

Las regiones han de permitir la ejecución de programas y proyectos de características supradepartamentales, facilitando además la coordinación de las acciones que, a ese nivel, deban emprenderse.

Como autoridad superior para la promoción y coordinación se prevé la creación de Comités de Desarrollo Regional, los cuales estarían compuestos por gobernadores y congresistas de la región y cumplirían, entre otras, las siguientes funciones:

- Asesorar al Gobierno Nacional en la promoción, elaboración, coordinación y ejecución de los planes y programas de desarrollo regional.

- Proponer al Gobierno Nacional planes, programas y proyectos de interés regional, y si fuere del caso, los estudios de identificación y de factibilidad necesarios, así como la distribución de su costo entre la Nación y las entidades territoriales que formen parte de la Región.

- Coordinar y promover la acción regional de las entidades nacionales y departamentales, gestionar la financiación y ejecución de los programas y proyectos de carácter regional y evaluar sus resultados.

El Gobierno Nacional asignará las funciones de Secretaría Técnica de los Comités de Desarrollo Regional a la oficina de planeación de uno de los Departamentos de la respectiva región o creará dichas oficinas cuando lo considere conveniente.

El proyecto establece además, que para los fines de planeación, los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales deben adoptar divisiones que coincidan con las Regiones para la Planeación.

b. Sobre Areas Metropolitanas.

El proyecto de Ley sobre "Areas Metropolitanas" permite su organización como personas jurídicas de derecho público. Sus competencias se refieren, principalmente a la ejecución de los planes de desarrollo físico, económico y social del Area, la prestación de servicios comunes a los municipios que la integran, la reglamentación sobre uso del terreno y demás aspectos de orden urbanístico, y la prestación de asistencia técnica a los municipios del Area.

El gobierno y la administración de las Areas estarán a cargo de una Junta y un Prefecto Metropolitano.

Corresponde a las Juntas Metropolitanas:

- Adoptar los planes y programas de desarrollo del Area.
- Aprobar el presupuesto anual de rentas y gastos del Area.

Corresponde al Prefecto Metropolitano:

- Dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Area.
- Presentar oportunamente a consideración de la Junta Metropolitana los proyectos necesarios para el normal funcionamiento del Area.

c. Sobre la creación y supresión de municipios.

La creación de nuevos municipios no ha sido el instrumento adecuado para solucionar los problemas de desarrollo local. A fin de evitar su proliferación, el pliego de modificaciones al proyecto de ley que cursa en el Congreso sobre creación de municipios hace más estrictas las condiciones

para que una porción de territorio pueda erigirse en municipio. Se busca así que las nuevas entidades correspondan a unidades socio-económicas aptas para lograr un desarrollo local integral y que sean capaces de suministrar, tanto a la población concentrada en el núcleo urbano como a la dispersa en su zona de influencia, los servicios mínimos que corresponden a este nivel de gobierno.

5.2 Medios financieros

Los recursos para realizar la política de planeación regional y urbana deben provenir del esfuerzo conjunto de los Gobiernos Nacional, Departamental y Municipal, así como del sector privado.

El Gobierno Nacional, a través del presupuesto nacional de inversiones, tomará las medidas necesarias para moderar los desequilibrios regionales.

El proyecto de Ley sobre "situado Fiscal", permite complementar,mediante la transferencia de recursos nacionales, los esfuerzos de los Departamentos y Municipios para su desarrollo. El robustecimiento del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y la posibilidad de que el Banco Central Hipotecario descuente los préstamos que los bancos comerciales hagan a las administraciones locales para proyectos de infraestructura,permitirán estimular el desarrollo urbano. Estos dos aspectos son tratados en los proyectos de ley sobre "vivienda y desarrollo urbano" y "áreas metropolitanas".

La facultad que se espera sea concedida a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, para gravar el consumo de ciertos artículos, complementará los anteriores incentivos e incrementará los recursos fiscales de las entidades seccionales.

Cuando un programa sea de alta prioridad para el desarrollo regional y las entidades públicas municipales y departamentales no dispongan de los recursos necesarios para su ejecución, el Gobierno Nacional estudiará la posibilidad de transferir los recursos necesarios para realizar dichos programas. Además, como complemento a los mecanismos financieros descritos, el Gobierno Nacional estudiará la posibilidad de crear un Fondo de Desarrollo Regional destinado a financiar proyectos de interés regional.

A N E X O

METODO GRAVITACIONAL

1. Bases metodológicas

La determinación de la zona de influencia de los polos de desarrollo se hace, en nuestro caso, mediante la aplicación de la ley de Reilly, según la cual dos centros se atraen en razón directa del producto de sus poblaciones y en razón inversa de una cierta potencia de su distancia.

Matemáticamente, esto puede expresarse como sigue:

$$F_{ij} = G \frac{P_i P_j}{d_{ij}^{b}}$$

El valor G, se elimina, según se verá posteriormente, al considerar la atracción entre dos centros y su valor depende de las unidades empleadas en el análisis.

Esta ley es análoga a la de la gravitación universal.

El exponente b se determina con base en el análisis de ciertos fenómenos que reflejan la interacción de los habitantes dentro de una misma región y entre distintas regiones 22/ .

Para deducir posibles interacciones en una región en estudio podrían tomarse como base las llamadas telefónicas, el movimiento de correos, las transacciones bancarias, las migraciones, etc.

22/ Ver Isard: "Methods of Regional Analysis". M.I.T. Press.

En nuestro caso hemos empleado los movimientos migratorios para la determinación del exponente b según la siguiente metodología, en la cual podrá observarse un sistema de deducción de la fórmula de Reilly:

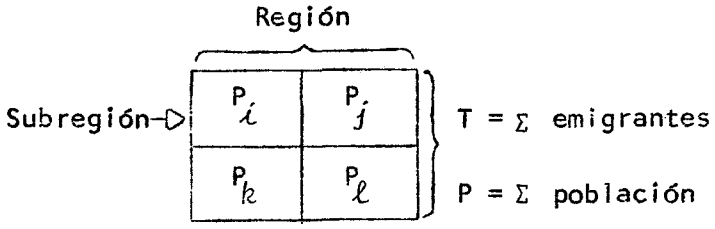
- Sea una región de población total P, dividida en muchas subregiones. Ver gráfico 4.

- Sea T, el número total de migrantes en toda la región.

Supongamos además que no hay diferencias sustanciales en distribución de los ingresos, distribución por edades, gustos, etc., entre las subregiones.

Para obtener el número teórico de migraciones que se originan en la subregión i y terminan en la subregión j, suponemos provisionalmente que en los movimientos migratorios no influyen los costos ni el tiempo, esto es que trabajaremos dentro del concepto de *región homogénea*. De acuerdo con estas hipótesis, podemos esperar que el número de movimientos migratorios de los habitantes de la subregión i que terminan en la subregión j, sea proporcional a P_j/P, que es la población de la subregión j dividida por la población total de la región.

Gráfico 4



Los movimientos migratorios que se producen dentro de una región homogénea y que terminan en una subregión j, son proporcionales a P_j/P, o sea la parte de población de j dentro de la región.

Si llamamos T el número total de *emigrantes* dentro de la región, tendremos que el promedio de emigraciones per cápita en la región homogénea será de T/P y por consiguiente el número de emigrantes de la subregión i será de $(T/P)\ P_i$, de donde resulta que la cantidad de emigrantes que salen de la subregión i y llegan a la subregión j será

$$T_{ij} = \frac{T}{P}\ P_i\ \frac{P_j}{P} = K\frac{P_i\ P_j}{P} \qquad (1)$$

o sea el total de emigrantes de la subregión i hacia el resto de la región, multiplicado por la proporción de habitantes de la subregión j dentro de la región.

Aplicando este mismo sistema a todas las combinaciones de subregiones tomadas de dos en dos, se obtendrá la serie de migraciones, (emigraciones), hipotéticas o esperadas en la región considerada. El siguiente paso será considerar el efecto de la distancia que separa cada par de subregiones en el número de migraciones entre ellas.

Llamamos I_{ij} el número real u observado de emigrantes de la subregión i a la subregión j y obtenemos la relación I_{ij}/T_{ij} entre migraciones reales e hipotéticas para ser relacionada en un gráfico logarítmico con la distancia d_{ij} entre las áreas.

Ver gráfico 5 con un ejemplo aplicado a la región de Bogotá.

Ajustando una recta por el método de los mínimos cuadrados a los puntos del gráfico, tendremos como su ecuación:

$$\log \frac{I_{ij}}{T_{ij}} = a - b \log d_{ij}$$

donde a es el valor de la intercepción de la recta con el eje de las Y (dependiendo de la posición del origen) y b es su pendiente. La ecuación se puede escribir

$$\log \frac{I_{ij}}{T_{ij}} d_{ij}^{\,b} = a$$

haciendo $10^a = c$ se tiene

$$\frac{I_{ij}}{T_{ij}} d_{ij}^{\,b} = 10^a = c$$

de donde

$$I_{ij} = \frac{c\, T_{ij}}{d_{ij}^{\,b}}$$

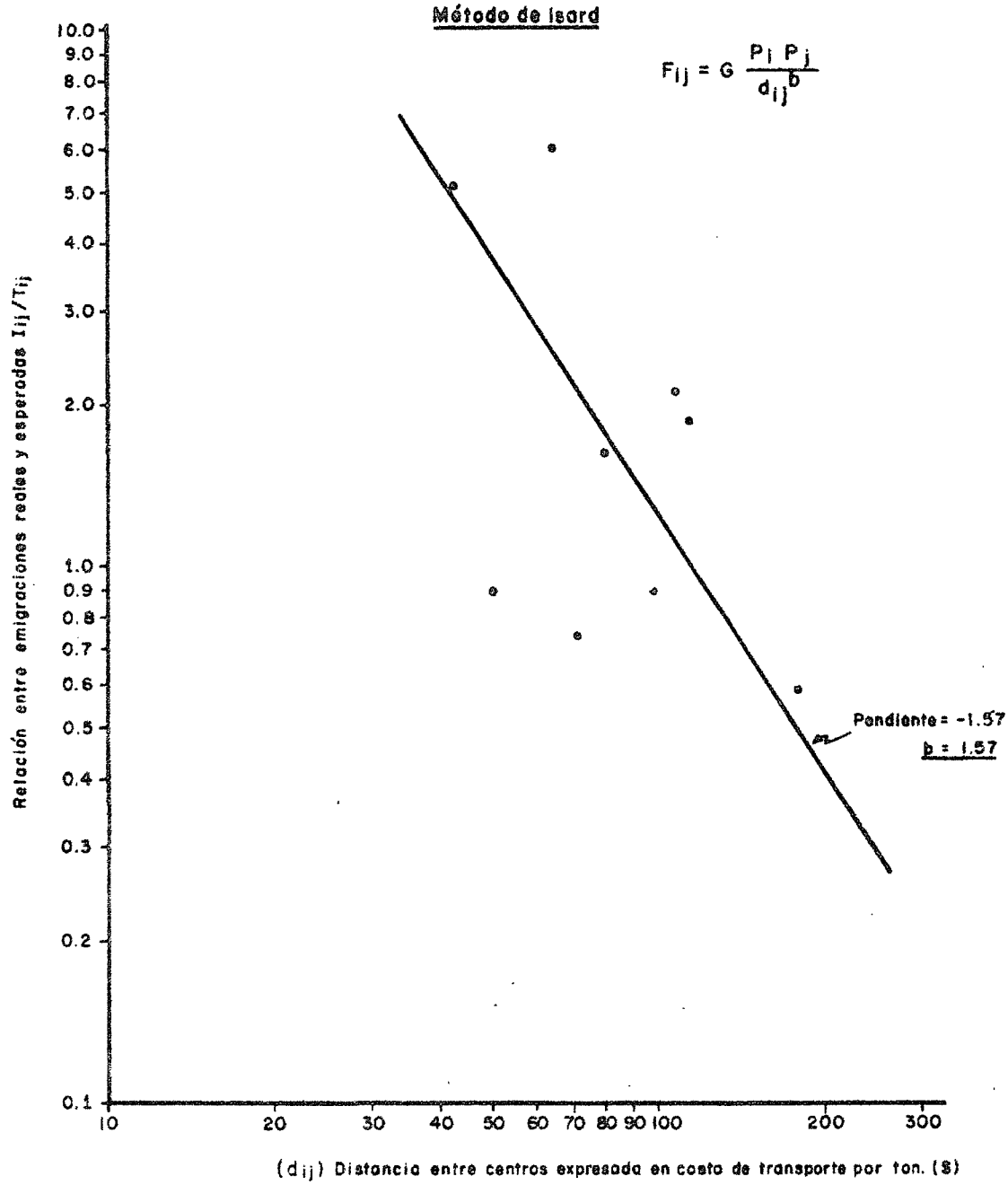
Gráfico Nº 5

REGION DE BOGOTA

Determinación del valor del exponente b de la fórmula gravimétrica

Método de Isard

$$F_{ij} = G \frac{P_i P_j}{d_{ij}^{b}}$$



JDR

DNP - UDRU/DER-VIII-70

Sustituyendo T_{ij} por su valor dado por la ecuación (1) y teniendo en cuenta que c, k y P son constantes, tendremos:

$$I_{ij} = \frac{ck}{P} \frac{P_i P_j}{d_{ij}^b} = G \frac{P_i P_j}{d_{ij}^b} \qquad (2)$$

El exponente b de la fórmula de Reilly es por consiguiente la pendiente de la recta logarítmica del proceso descrito, la cual muestra aproximadamente la orientación de las migraciones dentro de una región.

2. Aplicación al caso colombiano

A. Determinación del exponente b de la fórmula de Reilly.

La delimitación de las regiones colombianas para las cuales se analizaron las interrelaciones de sus migraciones y en las cuales se determinó el exponente b de la fórmula gravimétrica, se hizo de acuerdo con los estudios sobre flujos migratorios entre 1951 y 1964, elaborados por el Departamento Nacional de Planeación [23/].

Según las zonas migratorias observadas, las regiones, de acuerdo con la división política del país anterior a 1964, son las siguientes:

- Región de Bogotá, constituida por los departamentos de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Huila.
- Región de Cali, constituida por los departamentos de Nariño, Cauca, Valle, Caldas y Chocó.
- Región de Medellín, constituida por los departamentos de Antioquia y parte de Córdoba.
- Región de Barranquilla, constituida por los departamentos de Norte de Santander, Magdalena, Atlántico, Bolívar y parte de Córdoba.

Las regiones así identificadas se agruparon también de dos en dos según su vecindad, con el objeto de calcular un exponente b común a ellas, el cual sería empleado, mediante la fórmula de Reilly, para encontrar el límite entre las zonas de influencia de dos polos de desarrollo contiguos.

23/ Ver documento "Migraciones Interdepartamentales en Colombia". DNP. Noviembre, 1968.

METODO GRAVIMETRICO

Determinación del exponente b para la región de Bogotá $F_{ij} = G \frac{P_i P_j}{d_{ij}^{b}}$

Subregión i	Subregión j	I_{ij} 1951-1964	P_i /64 x1000	P_j /64 x1000	P_j/P	$\frac{T}{P} P_i$ *	T_{ij} **	$\frac{-I_{ij}}{T_{ij}}$	d_{ij} $/ton.
Santander	Boyacá	4.750	1001	1058	0.168	38 400	6450	0.736	72
	Cundinamarca	31 786		2817	0.446		17120	1.857	115
	Tolima	0		841	0.134		5140	0	180
	Meta	0		166	0 026		1.000	0	173
	Huila	161		416	0.066		2530	0.064	195
Boyacá	Santander	0	1058	1001	0 159	40.500	6440	0	72
	Cundinamarca	91 444		2817	0.446		18060	5063	43
	Tolima	0		841	0.134		5430	0	108
	Huila	304		416	0.066		2670	0.114	123
	Meta	0		166	0.026		1050	0	101
Cundinamarca	Santander	0	2817	1001	0.159	108.000	17170	0	115
	Boyacá	0		1058	0.168		18140	0	43
	Tolima	0		841	0.134		14470	0	65
	Huila	0		416	0.066		7130	0	80
	Meta	0		166	0.026		2810	0	59
Tolima	Santander	3032	841	1001	0.159	32.200	5120	0592	180
	Boyacá	11404		1058	0.168		5410	2 108	108
	Cundinamarca	85522		2817	0 446		14360	5 956	65
	Huila	1876		416	0.066		2120	0.886	50
	Meta	0		166	0.026		840	0	124
Huila	Santander	0	416	1001	0.159	15.900	2530	0	195
	Boyacá	0		1058	0.168		2670	0	123
	Cundinamarca	11410		2817	0.446		7090	1.609	80
	Tolima	0		841	0 134		2130	0	50
	Meta	0		166	0 026		410	0	139
Meta	Santander	0	166	1001	0.159	6.400	1020	0	173
	Boyacá	0		1058	0.168		1075	0	101
	Cundinamarca	0		2817	0 446		2850	0	59
	Tolima	0		841	0.134		860	0	124
	Huila	0		416	0.066		420	0	139

*) T = Σ emigraciones = 241691 $\frac{T}{P}$ = 0 0383
P = Σ población 1964 = 6299000

**) $T_{ij} = \frac{T}{P} P_i \frac{P_j}{P}$

JDR

DNP - UDRU/DER - VIII - 70

No se estableció un valor de b para la región de Medellín aisladamente sino en unión con la de Barranquilla, en razón de que la primera está compuesta únicamente por dos departamentos.

Los movimientos migratorios se consideraron solamente para el caso de emigraciones y para efectos de cálculo se tomaron como concentradas en las capitales de los departamentos.

En el gráfico 5 puede observarse la recta de ajuste de los puntos correspondientes a la región de Bogotá. Su cálculo ha sido hecho con base en el cuadro 6, extraído del informe del DNP sobre migraciones, y, como puede observarse, el valor absoluto de la pendiente de la recta, que es el exponente buscado, es igual a 1.57.

Los valores del exponente b de la fórmula gravimétrica encontrados para las distintas regiones migratorias son los siguientes:

Valores del exponente b de la fórmula de Reilly

		Valor b
a)	Para todo el país	2.42
b)	Para la región de Bogotá	1.57
c)	Para la región de Cali	2.13
d)	Para las regiones de Medellín y Barranquilla en conjunto	1.78
e)	Para las regiones de Bogotá y Cali en conjunto	2.24
f)	Para las regiones de Bogotá y Barranquilla en conjunto	1.51
g)	Para las regiones de Cali y Medellín en conjunto	3.00

B. Cálculo del valor del exponente b en el método de Prost[24/]

La ley de Reilly aplicada a los intercambios comerciales, puede formularse diciendo que: Un centro es atraído con más fuerza para sus compras por otro centro, mientras más importante sea este último y mientras menor sea la distancia que los separa.

24/ Ver Prost, "La Hiérarchie des Villes". Gauthier-Villars, París.

Por consiguiente, en una región que posea una malla urbana equilibrada, es decir que la distribución y magnitud de los centros la hagan apta para la prestación de los servicios terciarios en la región, mientras más alejados del polo de desarrollo se encuentren los centros urbanos, más importante debe ser el equipo terciario de estos últimos.

Si desde un punto de vista teórico, la malla urbana se ajustara al enunciado anterior, se tendría que la fuerza de atracción entre cada centro de la región y su polo de desarrollo, medida respecto a la población terciaria, sería constante. O sea que para dos centros i y j se tendría

$$F_i = F_j$$

o sea
$$\frac{P_i P}{d_i^b} = \frac{P_j P}{d_j^b} = c$$

o bien
$$\frac{P_i}{d_i^b} = \frac{P_j}{d_j^b} = c \qquad (3)$$

donde

F_i = Fuerza de atracción entre el centro i y el polo de la región
P_i = Población terciaria del centro i
P = Población terciaria del polo de la región
D_i = Distancia (real o virtual) desde i hasta el polo de la región
b , c = Constantes por determinar.

Tomando logaritmos en la ecuación (3) tendremos:

$$\log P_i = b \cdot \log d_i + a \qquad (4)$$

donde $a = \log c$.

La ecuación (4) es análoga a la obtenida por el método ya expuesto de interacción de centros de una región [25] tomados de dos en dos.

La comprobación del valor del exponente b según la fórmula (4) fue posible para las regiones de Cali y Bogotá, por ser las únicas que poseen en

---

25/ Isard, op.cit.

el país una malla urbana aproximadamente equilibrada. La determinación de las zonas de influencia de esas ciudades se hizo con base en las migraciones departamentales 26/.

Mediante un gráfico logarítmico, ver gráfico 6 para la región de Cali, en el cual se toman en las ordenadas el empleo en el sector terciario y en las abscisas la distancia entre centro y polo expresada en costo de transporte por tonelada de carga, se determina el exponente *b* o pendiente de la recta ajustada.

Los resultados de la aplicación de este proceso en las regiones de Cali y Bogotá condujeron a los siguientes resultados:

Región	Exponente *b*
Bogotá	1.32
Cali	1.83

Estos valores no producen apreciable diferencia al ser aplicados en la fórmula de Reilly, en comparación con los determinados por el método de Isard.

C. Determinación de los puntos de equilibrio entre zonas de influencia

La delimitación de las zonas de influencia de los polos de desarrollo requiere, como primer paso, la determinación de los puntos de equilibrio entre dos polos, o sea de aquellos en los cuales un habitante se sentiría igualmente atraido por los dos polos tomados en consideración.

La determinación de los puntos de equilibrio entre polos se hace mediante el empleo de la fórmula gravimétrica de Reilly aplicada a centros de igual jerarquía. (Ver cuadro 3). Cuando concurren en el cálculo dos centros de jerarquía diferente, se reemplaza la población del de mayor jerarquía por la población máxima que se encuentre entre los centros del grupo al cual pertenece el de menor jerarquía. Tal es por ejemplo, el caso que se presenta al aplicar la fórmula gravimétrica entre las ciudades de Bogotá y Barranquilla, en el cual se toma a Bogotá, que es de nivel VI, con población igual a la de Medellín, que es el centro de mayor población entre los de nivel V.

26/ DNP, op.cit.

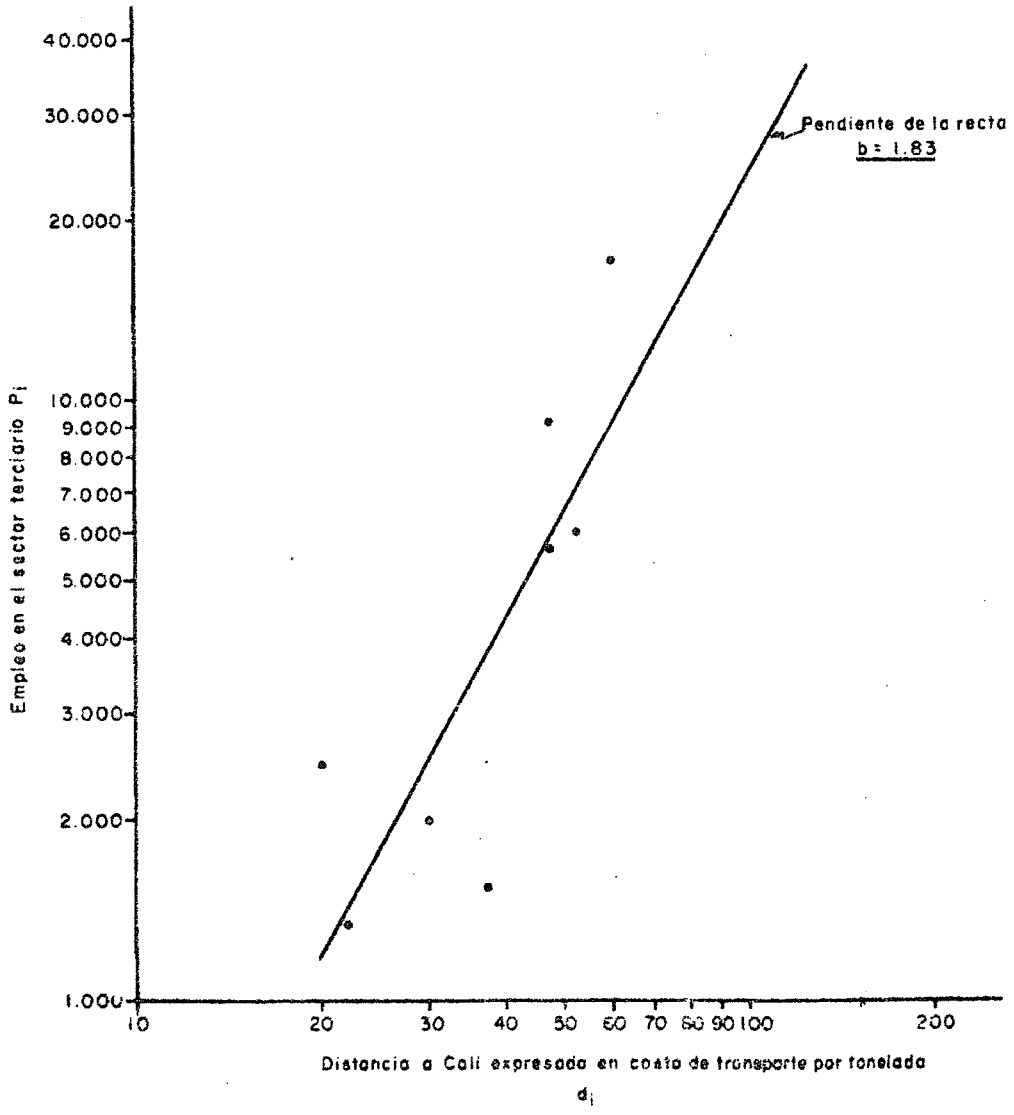
Gráfico Nº 6

REGION DE CALI

Determinación del valor del exponente b de la fórmula de Reilly

Método de Prost

$$F_i = G \frac{P_i \, P}{d_i^{\,b}}$$



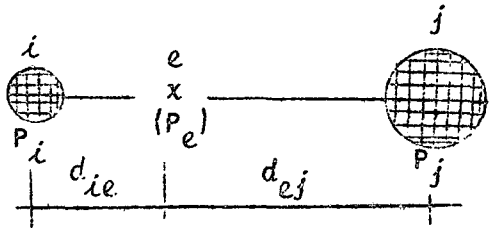
JOR

DNP-UDRU/DER-VIII-70

Utilización de la fórmula de Reilly para hallar los puntos de equilibrio

Como se explicó anteriormente, la fuerza de atracción entre dos centros de población P_i y P_j respectivamente, situados a una distancia d_{ij}, que en nuestro caso estará expresada por el costo de transporte de una tonelada de carga entre los dos centros, se puede representar por la fórmula

$$F_{ij} = G \frac{P_i P_j}{d_{ij}^{\,b}}$$



En el punto de equilibrio e, entre los centros de población P_i y P_j, la atracción de éstos se manifiesta con igual intensidad; es decir que

$$F_{ie} = F_{je} \qquad \text{o sea que}$$

$$G \frac{P_i P_e}{d_{ie}^{\,b}} = G \frac{P_j P_e}{d_{ej}^{\,b}}$$

y

$$\frac{P_i}{d_{ie}^{\,b}} = \frac{P_j}{d_{ej}^{\,b}} \quad \text{o sea} \quad \left(\frac{d_{ej}}{d_{ie}}\right)^b = \frac{P_j}{P_i}$$

siendo $d_{ej} = d_{ij} - d_{ie}$, resulta que

$$\frac{d_{ij} - d_{ie}}{d_{ie}} = \left(\frac{P_j}{P_i}\right)^{1/b}$$

$$d_{ij} = d_{ie}\left[1 + \left(\frac{P_j}{P_i}\right)^{1/b}\right]$$

o bien

$$d_{ie} = \frac{d_{ij}}{1 + \left(\frac{P_j}{P_i}\right)^{1/b}} \qquad (5)$$

La aplicación de esta fórmula da por resultado la distancia del centro i al punto de equilibrio, expresada en costo de transporte. Esta distancia virtual debe ser reducida a distancia en kilómetros para poder ser trasladada al mapa.

En el cuadro 7 se encuentran los resultados de la aplicación de la fórmula (5) a nivel de los polos de desarrollo actuales y a nivel de los centros de jerarquías III o IV. El análisis de las zonas de influencia de estos últimos centros permite calificar la malla urbana al interior de una región, es decir a nivel subregional.

La determinación de los puntos de ruptura se ha hecho utilizando los exponentes b, hallados para cada región o conjunto de regiones, que aparecen en el cuadro de la página 51.

RESULTADOS DE LA APLICACION DEL METODO GRAVITACIONAL EN LA DETERMINACION DE LOS PUNTOS DE EQUILIBRIO

Ciudades consideradas:

1a.	2a.		
Bogotá	Ibagué	120.4	(10 Km. noreste de Girardot)
Bogotá	Bucaramanga	213.0	(2 Km. al norte de Barbosa)
Bogotá	Manizales	147.4	(En Honda)
Medellín	Cartagena	348.5	(En Planeta Rica)
Cali	Armenia	111.0	(2 Km. al sur de Andalucía)
Barranquilla	Cartagena	67.5	(22 Km. al oeste de Sabanalarga)
Barranquilla	Santa Marta	58.1	(1 Km. al este de Ciénaga)
Bucaramanga	Cúcuta	114.0	(11 Km. al sur de Pamplona)
Bogotá	Villavicencio	65.7	(3 Km. al norte del Pte. La Balsa)
Bogotá	Tunja	81.5	(33 Km. al norte de Chocontá)
Bogotá	Girardot	70.3	(En el Boquerón)
Medellín	Montería	217.1	(8 Km. al norte de Tarazá)
Cali	Popayán	72.0	(18 Km. al sur de Santander)
Cali	Buenaventura	72.9	(34 Km. adelante de Queremal)
Bucaramanga	Tunja	170.0	(3 Km. al norte de Socorro)
Bucaramanga	Valledupar	265.6	(17 Km. al norte de Politor)
Bucaramanga	Barrancabermeja	93.4	(En San Vicente)
Bucaramanga	Duitama	155.0	
Cartagena	Montería	160.4	(14 Km. al norte de Pto. Hierro)
Cartagena	Valledupar	241.8	(En Sta. Rosa - Magdalena)
Pereira	Cartago	14.3	(5 Km. al oriente de Cerritos)
Armenia	Tuluá	48.0	(6 Km. al oriente de Sevilla)
Cúcuta	Valledupar	170.0	(6 Km. al norte de Ocaña)
Ibagué	Girardot	36.7	(En Gualanday)
Ibagué	Neiva	105.0	(14 Km. al norte de Natagaima)
Palmira	Buga	19.2	(En Cerrito)
Santa Marta	Valledupar	145.5	(En Caracolcito)

3773 011752

ALGUNAS POLITICAS AGRARIAS QUE PUEDEN RETARDAR EL CRECIMIENTO POBLACIONAL URBANO

José Emilio G. Araujo

Alberto Franco

Documento presentado en la Conferencia Regional Preparatoria HABITAT, celebrada en Caracas, Venezuela, 30 de junio al 4 de julio de 1975, previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos a realizarse en Vancouver, Canadá, del 31 de mayo al 11 de junio de 1976.-

C O N T E N I D O

Página

INTRODUCCION 63

1. EL FLUJO MIGRATORIO CAMPO-CIUDAD ES IRREVERSIBLE 63

1.1 El marco teórico 63

1.2 La situación actual 64

2. LA CANTIDAD DE GENTE QUE EMIGRA DEL CAMPO A LA CIUDAD PODRIA DECRECER 65

3. PROPOSITOS DE LA POLITICA AGRARIA CUANDO SE DESEA REDUCIR LA MIGRACION RURAL URBANA 66

4. EL MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE INGRESO Y EMPLEO DEL CAMPESINO 66

4.1 El marco teórico 66

4.2 Las formas asociativas 67

4.3 El aumento del empleo 67

5. EL INCREMENTO DE LA PRODUCCION Y LA PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA 68

INTRODUCCION

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 y por lo tanto el crecimiento urbano. En el medio rural de América Latina y el Caribe, las condiciones de pobreza son, en general, más acentuadas que las que se encuentran en las ciudades. El afronte de estas condiciones de pobreza en las áreas rurales puede llevar a una eventual reducción del flujo migratorio, si es que ello se considera deseable por razones políticas, sociales o de otra índole, y a un decrecimiento de las tasas de aumento demográfico.

1. EL FLUJO MIGRATORIO CAMPO-CIUDAD ES IRREVERSIBLE

1.1 El marco teórico

Según una teoría de amplia aceptación en economías de mercado, el movimiento poblacional del campo hacia la ciudad es el resultado combinado de factores de atracción de la ciudad y factores de expulsión de las áreas rurales. Constituyen factores de atracción de la ciudad, la posibilidad real o esperada de encontrar empleo mejor remunerado, las facilidades de recreación y la existencia de servicios de salud, educación y acceso a la vivienda en mayor cantidad que en las áreas rurales. Serían factores de expulsión, la falta de trabajo en el campo, la carencia total o parcial de tierra, las inadecuadas condiciones y servicios de salud, recreación, vivienda y educación.

Los factores de atracción se ven acentuados para el campesino como resultado de la dinámica misma de las políticas para atender el crecimiento urbano y la marginalidad. Tal el caso de los programas urbanos para copar con los problemas de desempleo y falta de vivienda, que a la postre terminan impulsando las corrientes migratorias. La concentración de inversiones privadas, las necesidades de servicios complementarios a esas inversiones y el crecimiento del sector gubernamental son elementos adicionales que operan como factores de atracción. Por otro lado, las relaciones de intercambio campo-ciudad, campo-exterior que generalmente reducen el ingreso del sector rural y la falta de políticas para reducir la concentración de la tierra y evitar sus efectos negativos sobre el empleo y la utilización del ingreso son elementos que hacen más notorias las condiciones de pobreza rural. Todo ello constituye factor de expulsión sobre el grueso de la población campesina. La persistencia de estas condiciones hace que el proceso migratorio campo-ciudad sea irreversible.

1.2 La situación actual

Las condiciones actuales de vida del habitante rural son insatisfactorias tanto por el volumen de gente que afecta como por la naturaleza de esas condiciones. Según datos de CEPAL, de los 310 millones de habitantes de América Latina, 100 millones se encuentra en extrema pobreza y de éstos, 60 millones corresponden a zonas rurales.

Según datos del CIES, para 20 países de América Latina y el Caribe sobre los cuales existe información, en 1970 el producto interno bruto real per cápita en el sector no agrícola era de 627,2 dólares de 1968 y en agricultura de 196,2.

Del estudio sobre la situación social de América Latina realizado por el Instituto Interamericano de Estadística, pueden extraerse los siguientes indicadores:

- para 11 países sobre los cuales existe información, en promedio, la vivienda es de piso de tierra en el 23,6 por ciento de las unidades de habitación urbana y en el 69,5 por ciento de las unidades de habitación rural,

- para 5 países sobre los cuales existe información, en promedio, la construcción de la vivienda es de tipo permanente (o sea que se le puede atribuir una estabilidad mínima de 10 años) en el 85,2 por ciento de las unidades urbanas y en el 47,5 por ciento de las unidades rurales,

- para 15 países sobre los cuales existe información, en promedio, las unidades de habitación de un cuarto, constituyen el

21,4 por ciento de las unidades totales de vivienda en las áreas urbanas y el 26,0 por ciento de las unidades totales en las áreas rurales,

- para 16 países sobre los cuales existe información, en promedio, el número de unidades de habitación sin alumbrado eléctrico es del 32,3 por ciento del total de unidades en el área urbana y del 87,0 por ciento del total en el área rural.

Quizás no es necesario tocar aquí más cifras estadísticas, pero es conocido que el porcentaje de analfabetismo es mayor en áreas rurales que en áreas urbanas; las disponibilidades de agua y el servicio de excretas también son menores relativamente en las áreas rurales. En el mismo sentido lo es la disponibilidad per cápita de médicos, odontólogos y personal paramédico.

2. LA CANTIDAD DE GENTE QUE EMIGRA DEL CAMPO A LA CIUDAD PODRIA DECRECER

El flujo migratorio campo-ciudad puede reducirse si se crean en las áreas rurales condiciones adecuadas para la vida de la población rural. La misma naturaleza de las condiciones que constituyen los factores de atracción y de expulsión identifican la clase de acciones remediales que deberían tomarse, si se considera deseable que el flujo migratorio deba reorientarse o reducirse. El flujo migratorio puede reorientarse hacia otras ciudades y otras zonas rurales. Para ello habrá que establecer en las ciudades y zonas rurales las condiciones de atracción "suficientes" para que la migración se produzca. Ello implicará, en economías de mercado, la creación de estímulos para la descentralización de las inversiones privadas, y la decisión y ejecución de un programa de descentralización de las inversiones y de la administración pública.

A más de estas medidas, la eventual reducción de las corrientes migratorias requeriría, específicamente, de un mejoramiento de las condiciones de productividad (ingreso) y empleo en la agricultura. Estos dos factores constituyen eslabones en el círculo vicioso de la pobreza rural y su atención puede desencadenar una serie de procesos favorables a la permanencia en el campo.

3. PROPOSITOS DE LA POLITICA AGRARIA CUANDO SE DESEA REDUCIR LA MIGRACION RURAL URBANA

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 de 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.

4. EL MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE INGRESO Y EMPLEO DEL CAMPESINO

4.1 El marco teórico

En economías de mercado, el nivel de ingreso está dado por las condiciones de oferta y demanda de la mano de obra y por la posesión o acceso a recursos de tierra y capital.

Las condiciones de oferta y demanda de la mano de obra agrícola varían entre regiones nacionales y entre países. Para situaciones de exceso de población, que son las que más interesan a esta reunión, la oferta tiende a superar la demanda a los precios institucionales (salario mínimo) y de allí que aparezca el desempleo o las formas conocidas de subempleo. Sólo una proporción de la población rural estará empleada (al menos en forma más o menos permanente). Esta población recibirá al menos el salario institucional y es posible que el aumento de la productividad y las condiciones salariales que fije el gobierno impliquen un incremento de los ingresos recibidos.

La posesión o acceso a la tierra y al capital, constituye, en general, la forma más adecuada de asegurar más altos ingresos para el campesino. Ello se debe a que, a más del pago asignable al factor trabajo, el campesino se hace acreedor a la renta por la tierra, al interés por la inversión y a la posible valorización de la propiedad raíz.

4.2 Las formas asociativas

La posesión o acceso a la tierra no tiene que ser un proceso lento en que se asignen parcelas a cada campesino o familia. Tampoco tiene que ser un proceso que haga decrecer el volumen de producción que va a los mercados urbanos. Las experiencias con las formas comunitarias campesinas en América Latina señalan que es posible dar acceso a la tierra y al capital en corto tiempo a una proporción importante de los campesinos. Por otra parte, si las explotaciones originales no sufren mayores variaciones en cuanto a la clase de rubros de producción obtenidos, al capital fundiario y a las disponibilidades corrientes de crédito y asistencia técnica, no hay razones valederas para que la producción comercializable disminuya. Es más: estas formas comunitarias campesinas, al agrupar a los productores mejoran su posición de contrato tanto en los mercados de productos como de factores, lo que se traduce en la posibilidad de mayores ingresos. Además, la asistencia técnica y crediticia puede brindarse en forma más intensiva, ya que decrece el tamaño de la clientela potencial de esos servicios.

Esta clase de cambios estructurales implica, generalmente, la incorporación a la producción más o menos intensiva de tierras que en muchas regiones se dedican a la explotación extensiva. Ello aumenta el empleo de recursos antes no utilizados plenamente (tierra por un lado y trabajo por el otro) con lo cual debe elevarse el Producto Interno Bruto de un país.

Dado que el ingreso marginal en los estratos de bajos ingresos tiende a gastarse en bienes y servicios de "consumo popular", la demanda por alimentos, textiles, educación, servicios médicos y otros debe incrementarse, con lo cual se favorecen las industrias locales o se crea una condición adecuada para su establecimiento. Estas condiciones definen de por sí el mejoramiento de los niveles de vida de la población. A este mejoramiento de los niveles de vida va ligada una reducción en las tasas de natalidad.

4.3 El aumento del empleo

Como un medio para elevar los ingresos, o como un fin en sí mismo, se hace necesario elevar los niveles de empleo de la población rural. El incremento del empleo puede conseguirse dentro del sector agropecuario o dentro del sector rural. Puede ser, además, fuente directa de ingresos o medio para su aumento futuro.

Dentro del sector agropecuario la forma más importante de crear empleo adicional es mediante el aumento de la producción. Otras cosas siendo iguales, a mayor producción debe haber mayor empleo. Otra manera de incrementar el empleo es a través de cambios en la composición de la producción,

cuando se cambia, por ejemplo, de explotación ganadera extensiva a producción de cultivos múltiples. La creación y adopción de tecnologías intensivas en el uso de mano de obra, obviamente, son otra fuente de aumento de empleo.

Puede también incrementarse la absorción de empleo en actividades no agrícolas, dentro de las zonas rurales. Las formas más corrientes son (a) la elaboración de bienes de consumo, comercio y servicio -artesanía, reparación de máquinas-; (b) el mercadeo y procesamiento de productos agropecuarios -mataderos, preparación de embutidos-; (c) manufactura de insumos agrícolas -como herramientas de mano-; (d) construcción de infraestructura -caminos, casas, escuelas, obras de riego-. Las tres primeras constituyen maneras directas de incrementar los ingresos. La construcción de infraestructura, según sus modalidades, es una forma de elevar el flujo de ingresos actuales o futuros.

5. EL INCREMENTO DE LA PRODUCCION Y LA PRODUCTIVIDAD AGROPECUARIA

En general el incremento en la producción (a tasas concordantes con el aumento de la población y de los ingresos) y el incremento de la productividad son medidas conducentes al mejoramiento de los ingresos rurales que pueden llevar, eventualmente, a una reducción de las corrientes migratorias campo-ciudad. En condiciones de escasez de recursos del Estado o de control gubernamental de las presiones inflacionarias, es importante que la clase de infraestructura y el tipo de servicios que otorga el sector público esté en función del aumento de la producción y productividad agropecuarias.

En economías de mercado, el aumento de la producción se logra básicamente a través de una elevación en los precios de los productos y/o una reducción de los costos de los insumos. La elevación de los precios de los productos requiere, de parte del Estado, la capacidad financiera para adquirir excedentes de producción a más de la capacidad de almacenamiento de los sectores público y privado. Aquí los tipos de infraestructura necesarios son principalmente los silos, las bodegas y las plantas de enfriamiento.

La reducción de los costos de producción requiere una disminución (improbable) en los costos de la tierra, del trabajo y del capital o mayormente

la adopción de técnicas rentables de producción. Algunas de estas técnicas no requieren capital adicional (caso de la inseminación artificial o en cierto grado la mayor densidad de siembra) pero otras exigen insumos tecnológicos adicionales que si bien elevan los gastos totales de producción pueden reducir los costos por unidad de producto obtenido.

Los menores costos unitarios de producción se logran, frecuentemente cuando se dan las siguientes condiciones complementarias:

- Cuando se usan los mejores suelos en término de su potencialidad agronómica.
- Cuando se escoge la mejor localización con respecto a los mercados.
- Cuando el tamaño de la explotación permite alcanzar las economías de escala en la producción, en la venta de productos y en la compra de insumos.

Dadas estas consideraciones, los servicios que provee el Estado como crédito, asistencia técnica e investigación, adquieren un papel de trascendencia en el incremento de la producción y la productividad.

No menos importante es el mejoramiento de la calidad del recurso humano. Esto se logra, parcialmente, a base de mejor educación y menores condiciones y prácticas de salud. Ellas constituyen tanto un medio para el incremento de la producción como un fin en sí mismo cuando se concibe el ser humano como beneficiario último del desarrollo. El establecimiento y operación adecuada de la infraestructura social es, entonces, condición necesaria para promover ese desarrollo.

La infraestructura social (y económica) que necesitan los campesinos puede establecerse en poblados ya organizados, que carecen de ella, o en nuevos centros de población rural. Los nuevos centros de población rural son unidades demográficas planificadas de tal manera que en su construcción se aprovechen al máximo el trabajo y los materiales con que cuenta la región. Idealmente, los centros de población rural deben constituir eslabones en una cadena progresiva de centros de servicios subregionales y regionales, cada uno de los cuales provee servicios de mayor especialización. Las experiencias parciales de Venezuela y de otros países latinoamericanos, en este sentido, pueden constituir modelos que se adapten a otras regiones en desarrollo.

c1175c3

3774

POLITICAS DE POBLACION

DESARROLLO RURAL, DISPERSION DE INDUSTRIAS Y REDISTRIBUCION DE POBLACION: POLITICAS Y EXPERIENCIAS

Ashish Bose

Conferencia Mundial de Población, 1974. Documento preparado por Ashish Bose, Centro de Investigaciones Demográficas, Instituto de Crecimiento Económico, Delhi, India. Los puntos de vista y las opiniones que se expresan aquí son del autor y no representan necesariamente las de las Naciones Unidas.-

C O N T E N I D O

		Página
INTRODUCCION		75
	La falta de atención hacia los asentamientos humanos	75
	La falta de una perspectiva rural para los problemas ambientales	76
	La falta de estudios teóricos	77
	La falta de estudios empíricos sobre la migración inter interna	78
I.	DESARROLLO RURAL - EL MEJOR DIQUE CONTRA LA MIGRACION RURAL-URBANA	79
II.	DISPERSION DE INDUSTRIAS Y DESARROLLO DE CENTROS DE CRECIMIENTO	82
	Sectores industriales	85
	Primacía de las grandes ciudades	87
III.	REDISTRIBUCION DE LA POBLACION	89
	El papel de la vivienda rural	91
	Planificación regional	93
IV.	CONCLUSIONES	94

INTRODUCCION

La falta de atención hacia los asentamientos humanos

La crisis de los asentamientos humanos no es menos aguda que la crisis de la explosión demográfica, y la necesidad de controlar los asentamientos humanos tiene por lo menos la misma importancia que la de controlar las tasas de crecimiento de la población. Sin embargo, en la tan abundante literatura demográfica existente, la atención que se le ha dado a las tendencias del asentamiento es absolutamente inadecuada. Generalmente los demógrafos han confiado el estudio del problema a los geógrafos. Sin embargo, últimamente, debido a la rápida urbanización, a la creciente migración rural-urbana y a los problemas ecológicos consiguientes, han exigido de los demógrafos una mayor atención al crecimiento urbano, a la migración interna y a la redistribución de la población. Pero la percepción del problema del asentamiento, aún está fuertemente sesgado por una preocupación casi exclusiva por las áreas metropolitanas y por las grandes ciudades. Aún es raro encontrar demógrafos que estudien las tendencias del asentamiento desde el ángulo rural, a pesar del hecho evidente de que la gran mayoría de los países son predominantemente rurales y que en su mayoría lo seguirán siendo aún a fines de este siglo.

El creciente interés por el medio ambiente ha introducido una nueva dimensión en los estudios demográficos, e incluso, en todo tipo de estudios. No puede negarse que algunos de los problemas del medio ambiente son extremadamente agudos en las grandes ciudades, pero la obsesión por los problemas de la contaminación en las grandes ciudades tiende a subestimar la urgencia de los problemas ambientales, tales como los ríos, la deforestación, la erosión del suelo, las condiciones sanitarias primitivas, y una serie de problemas concomitantes de las áreas rurales. Esto origina la tendencia en el común de la gente, a identificar los problemas ambientales con problemas de contaminación en las grandes ciudades. Sin embargo, la mayoría de la población mundial vive en áreas rurales afectadas por serios problemas ambientales.

Es esencial, por lo tanto, tener una visión general de los problemas de población, recursos y medio ambiente, tanto a nivel global como a nivel de cada país.

La falta de una perspectiva rural para los problemas ambientales

Uno de los primeros estudios sobre el medio ambiente -Only One Earth, de Bárbara Ward y René Dubos-, inicia el capítulo sobre "Problemas de asentamientos humanos" de la siguiente manera: "LA PRIMERA NECESIDAD es quitarle la tensión a las ciudades existentes" [1] y luego da algunas cifras que indican las condiciones deplorables de la vivienda en las ciudades de la India. Pero se podría argumentar con igual energía que "la primera necesidad es aliviar la tensión de las áreas rurales - tensión debida a la pobreza, al desempleo y al estancamiento económico y social". También se podrían dar cifras sobre el estado deplorable de la base productiva de la economía rural en países como la India.

Exagerar el énfasis sobre el problema de las grandes ciudades creado por "la avalancha humana" de la migración, para usar la frase pintoresca de Ward y Dubos, es subestimar el papel positivo de la migración al aliviar la pobreza rural. No se comprende bien el papel de las ciudades como centros de recepción para los pobres del campo en países como la India. La tendencia a ver la migración rural-urbana como una molestia y la urbanización como un mal, y a soñar con el aire puro y el paisaje pintoresco del campo, es cerrar los ojos a la realidad económica. No se trata de negar la urgencia de medidas positivas para regular la migración rural-urbana. Pero la idea vulgar de que ya que la migración rural-urbana está creando serios problemas, tal migración debería ser refrenada, es una simplificación excesiva. Deberíamos preguntarnos: ¿Para quién son problemas serios? Ciertamente no para el migrante rural a pesar de todas las hostilidades del medio ambiente urbano. En efecto, lo que empuja al migrante hacia la ciudad son la pobreza y el desempleo en las zonas rurales. ¿Es posible mirar la ciudad como reservada exclusivamente para aquellos que ya están allí y establecer un pasaporte interno en nombre de un desarrollo urbano ordenado? Como lo señala un estudio reciente de Dandekar y Rath, sobre la miseria en la India, "La pobreza urbana es el derrame de la pobreza rural. Por lo tanto, la acción contra la pobreza tiene que iniciarse en las áreas rurales" [2]. No tenemos en absoluto la intención de sobreestimar la necesidad de una perspectiva rural al discutir problemas de población, recursos y medio ambiente. Obviamente los problemas de las áreas rurales y urbanas deberían considerarse conjuntamente, pero lo que no es tan obvio son las relaciones entre urbanización y agricultura, especialmente en países que son predominantemente agrícolas.

1/ Ward, Bárbara y Dubos, René, Only One Earth - The Care and Maintenance of a Small Planet, W.W. Norton and Company, Inc., Nueva York, 1972, pág. 181.

2/ Dandekar, V.M. y Rath, Rath, Nilakantha, Poverty in India, Nueva Delhi, 1970, pág. 175.

La falta de estudios teóricos

En años recientes, se ha sostenido que la solución para la mayoría de los problemas del desarrollo desequilibrado de los recursos humanos y materiales, el excesivo desarrollo metropolitano, la concentración de industrias en unas pocas áreas, el creciente deterioro ambiental y otros asuntos afines, está en el desarrollo regional. Pero a pesar de algunos aportes significativos a la ciencia regional en los últimos años, los estudios teóricos aún son escasos. Además, en cuanto a su aplicación, la planificación regional generalmente se convierte en una decisión política y no en una herramienta teórica para una mejor planificación nacional.

En un estudio reciente sobre desarrollo regional en el Sur y Sur-este asiático, patrocinado por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas, los autores señalan:

> "A pesar de las fuerzas aglutinantes, la dispersión geográfica de las industrias, para bien o para mal, se considera casi en todas partes de la región como un objetivo socialmente deseable. Desgraciadamente, las decisiones se basan en muy escasos estudios de costo y beneficio reales del crecimiento urbano y de las tendencias de la descentralización. En efecto, los organismos de gobierno frecuentemente tratan de favorecer la dispersión de las industrias creando servicios de producción y obras de infraestructura urbana, así como incentivos tributarios para nuevas industrias, sin comprender las fuerzas en juego. La muy comentada teoría del 'polo de crecimiento', que sirve de justificación intelectual para políticas de dispersión en algunos países, desgraciadamente no ofrece mayores luces con respecto a la identificación a priori de los centros potenciales de desarrollo".
>
> "El problema es difícil, en parte porque puede haber razones válidas para querer sacrificar alguna rentabilidad comercial en beneficio de otros objetivos sociales. Además, pueden también haber ganancias decrecientes para compensar los efectos y los costos sociales genuinos que superan los beneficios de la aglomeración. Cualquiera sea el caso, no es posible, al menos en el estado actual de la investigación, entregar principios universalmente válidos y guías para la determinación del grado óptimo de concentración o dispersión"3/.

En efecto, la introducción de la variable ambiental hace más difíciles y complejos los análisis de costos y beneficios y otros ejercicios. Esto pone de manifiesto la necesidad de una serie de estudios teóricos sobre las tendencias del establecimiento humano en relación con los problemas ambientales que puedan sistematizar los diferentes niveles de interacción entre la población, los recursos y el medio ambiente.

3/ Lefeber, Louis y Datta-Chaudhuri, Mrinal, Regional Development Experiences and Prospects in South and Southeast Asia, Mouton, La Hague, 1971, pag. 15.

La falta de estudios empíricos sobre la migración interna

Los estudios empíricos sobre migración interna y redistribución de la población son escasos no sólo en los países en desarrollo, sino también en los desarrollados. En la reciente conferencia del IUSSP, Hilde Wander comenta con justeza, al pasar revista a las políticas de población que afectan a las migraciones internas y a la urbanización:

> "Al contrario de las políticas que regulan el flujo de migrantes a nivel internacional, que por muchas décadas han atraido la atención de los investigadores sociales y políticos, las políticas que afectan la migración interna rara vez han sido objeto de una investigación sistemática... No sólo ha escapado al análisis intenso el impacto de las políticas específicas sobre migración; tampoco se ha estudiado en forma suficiente como otros tipos de políticas públicas, especialmente de salud, educación, bienestar social y en los campos económicos, o cómo la falta de ciertas políticas sociales han influido indirectamente sobre la propensión y la oportunidad para migrar. De la misma manera, los efectos retroactivos de estas migraciones 'espontáneas' rara vez han sido revisadas con detención"4/.

Aquí también, la introducción de la variable ambiental dará más sentido a estos estudios empíricos. Pero el estado actual del conocimiento sobre la relación entre urbanización y medio ambiente en diferentes partes del mundo está seriamente limitado por la escasez de datos y estudios sistemáticos a largo plazo.

Resumiendo, en ausencia de estudios teóricos y empíricos adecuados sobre el tema en discusión, gran parte de la reflexión es cosa de adivinanza y especulación; las soluciones ofrecidas tienden a ser las más obvias y las más simples, y la aplicación de cualquiera de las políticas que se formulen es en gran parte inefectiva e incapaz de enfrentar el desafío de la crisis de los asentamientos humanos. La falta de una maquinaria administrativa efectiva para enfrentar los problemas ambientales; los compromisos políticos que a menudo son los responsables de que se ignoren las soluciones técnicas, especialmente en relación a las políticas de asentamientos, y el alto costo de la prevención del deterioro ambiental, son otros obstáculos en este campo.

4/ Wander, H., "Population Policies Affecting Internal Migration and Urbanization", documento preparado para la Conferencia Internacional de Población, Lieja, agosto-setiembre, 1973, pág. 359-361.

I. DESARROLLO RURAL-EL MEJOR DIQUE CONTRA LA MIGRACION RURAL-URBANA

Es importante darse cuenta de que el éxito de las políticas de urbanización en los países desarrollados depende en medida considerable del éxito de la modernización de la agricultura y de la transformación de las áreas rurales. Bajo condiciones de un rápido crecimiento de la población y de estancamiento agrícola, el flujo de la migración desde las áreas rurales a las urbanas no puede ser detenido sólo a través de políticas restrictivas. El mejor freno a la migración en esa situación es el desarrollo rural acelerado.

Gunnar Myrdal ha discutido extensamente el problema del desarrollo agrícola en su "Drama Asiático". Analizando las principales dificultades que surgen al diseñar políticas en el Sur de Asia, se refiere a la urgencia de aumentar la utilización de la fuerza de trabajo que en gran medida está sub-utilizada y en rápido crecimiento, si se quiere conseguir un volumen mucho mayor de producto agregado. Esto exige "cambios fundamentales en la estructura agraria tradicional y en las actitudes de las personas que trabajan y viven allí"[5/].

En un reciente documento sobre las transformaciones rurales en China se sostiene:

> "La sabiduría convencional, inspirada en la experiencia occidental que ofrece la 'industrialización' (en el sentido occidental de la palabra) como la panacea para absorber el 'exceso de mano de obra' y resolver el problema relacionado con la pobreza, es en el mejor de los casos engañosa, y en el peor de los casos, desastrosa, al menos a corto plazo. En el contexto del Tercer Mundo contemporáneo, un enfoque más realista sobre la 'crisis urbana' y sus problemas adjuntos, tiene que ser uno que incluya una reforma agraria significativa, la extensión del crédito y de las técnicas agrícolas modernas al área rural, y el establecimiento de pequeñas y medianas industrias dispersas, con mano de obra intensiva, que economicen capital en las áreas rurales"[6/].

Un rasgo común en los países en desarrollo de Asia es la excesiva dependencia de la agricultura y uno de los objetivos principales de la planificación para el desarrollo es reducir esta dependencia de la agricultura e incorporar una estructura ocupacional más diversificada. Sin embargo,

---

5/ Myrdal, Gunnar, Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, Vol. II, Penguin Books, 1968, pág. 1366.

6/ Chen, Pi-Chao, "Overurbanization, Rustication of Urban-Educated Youths, and Politics of Rural Transformation: The case of China", Comparative Politics, abril, 1972, pág. 385.

tanto debido al crecimiento excesivo de la población como a la herencia colonial y a los factores que de ahí se desprenden, ha existido un estancamiento estructural en estos países. Cuando la economía cae en esta trampa del estancamiento, no hay migración de fuerza de trabajo desde la agricultura a la industria, y la proporción de fuerza de trabajo agrícola se mantiene más o menos constante. En un documento reciente sobre crecimiento de la población y desarrollo de una economía dual, Sato y Niho presentan un análisis teórico útil, particularmente importante para países como la India, que tienen una alta proporción de trabajadores, aún en el sector agrícola atrasado. Sato y Niho señalan:

> "Si la tasa actual de crecimiento de la población tiende a exceder la tasa máxima que es posible mantener, sin medidas gubernamentales para el control de población, la sociedad caerá en una trampa de estancamiento. Si, por el contrario, algunos medios son capaces de suprimir esta explosión demográfica, la sociedad puede alcanzar un proceso continuo de desarrollo. Alternativamente, la sociedad puede lograr modernizarse, si puede elevar el nivel máximo disponible para soportar la tasa de crecimiento demográfico, y que sea más alta que el actual nivel de crecimiento de la población, mejorando la tecnología en la agricultura o cambiando las condiciones de producción en la agricultura... Los resultados que hemos conseguido destacan la importancia de las políticas que promueven cambios técnicos en la sociedad"[7/].

El problema de la población, por lo tanto, no puede ser encarado meramente en términos de una aceleración de las tasas de crecimiento, debido a la persistente tasa de natalidad y a una tasa rápidamente declinante de la mortalidad. El problema de la población en los países en desarrollo de Asia es mucho más un problema de estancamiento estructural debido a la proporción alta y persistente de mano de obra que depende de la agricultura tradicional. Considerado desde este punto de vista, el mejoramiento en la tecnología agrícola y la modernización de la agricultura tendrán repercusión no sólo en la productividad agrícola, sino también dejarán libre fuerzas de modernización que afectarán las actitudes en cuanto al tamaño de la familia.

Es curioso que en las discusiones masivas sobre el problema de la población en los últimos años, se haya dicho tan poco sobre la importancia de las reformas agrarias. Una vez que encaramos el problema de la población como un problema de estancamiento estructural, toda medida que pueda romper este estancamiento, debería ser considerada como una medida para el desarrollo. Además, si una tal medida promueve la movilidad ocupacional, afecta directamente la planificación familiar en términos de una mayor motivación para practicar la planificación familiar. En la medida que las

---

7/ Sato, Ryzo y Niho, Yoshio, "Crecimiento de la Población y Desarrollo de una economía dual", Oxford Economic Papers (New Series), Vol. 23, Nº 3, Noviembre, 1971, pág. 433-434.

reformas agrarias logran darle tierra a los trabajadores agrícolas sin tierra, generan movilidad ocupacional y pueden, por consiguiente, ser consideradas tanto como medidas tendientes al desarrollo, como medidas con influencia sobre la fecundidad. En todo caso, en países donde la gran mayoría de la población depende de la agricultura, y la mayor proporción del ingreso nacional se deriva de ahí, es sólo natural que cualquier política demográfica que busca influir en el comportamiento sobre la fecundidad, deba tomar nota de esta realidad económica básica. Sólo si la vida económica y social de las masas rurales es tocada por nuestras medidas políticas, puede ser superado el estancamiento económico y social.

El desarrollo per se de áreas rurales no llevará necesariamente a una reducción de la migración rural-urbana, a menos que las disparidades entre el campo y la ciudad con respecto a tasas de salarios, nivel de ingresos y oportunidades de empleo disminuyan al mismo tiempo. No es siempre la pobreza rural la que promueve la salida de migrantes desde las áreas rurales. Por ejemplo, en los países desarrollados de Europa, la migración rural-urbana es motivada por mayores ingresos y por la creciente disponibilidad de empleos no agrícolas. Pero tal como un estudio hecho por la Comisión Económica para Europa, señala que tiene que alcanzarse un cierto umbral de nivel de ingresos antes que los trabajadores rurales abandonen la tierra. Se ha sugerido que el incentivo es provocado por una proporción entre ingreso agrícola e industrial del 60% o menos, en el caso de pequeños agricultores, pero que llega al 80% en el caso de obreros agrícolas contratados.

> "Sin embargo, el ingreso, como factor determinante del abandono de la agricultura, ha perdido fuerzas debido a las políticas gubernamentales destinadas a incrementar los ingresos agrícolas. En años recientes, las políticas agrarias de los gobiernos se han concentrado en incrementar la producción, las inversiones y el ingreso en la agricultura. Estas políticas han permitido alcanzar niveles más favorables de ingreso en la agricultura. Los agricultores reciben una parte considerable de sus ingresos a través de precios garantizados, restricción de las importaciones y regalías directas o subsidios"[8/].

Otro factor que genera migración es la mecanización de la agricultura. El estudio antes citado señala:

> "Es difícil sin embargo, decir en qué medida la mecanización de las actividades agrícolas y la transferencia de trabajadores de la agricultura a la industria y los servicios han sido la causa y en qué medida han sido el efecto del aumento de la productividad agrícola. La

---

8/ Economic Commission for Europe, "Rural Housing in Selected European Countries", en Naciones Unidas, Rural Housing - A review of World Conditions, E.69.IV.8, 1969, pág.40.

movilidad ocupacional está, por consiguiente, claramente integrada al proceso de desarrollo económico y es una contribución necesaria al incremento de la productividad de la agricultura y de la economía como un todo. El movimiento se ha ido dando gradualmente, pero ahora la mano de obra agrícola es tan pequeña que la migración rural-urbana tiene poco efecto sobre el mercado de trabajo, donde el trabajador agrícola sólo representa una fuente minoritaria de reclutamiento para la expansión de la industria y los servicios. Esto contrasta fuertemente con la situación en los países en desarrollo donde la migración desde las áreas rurales es de tal magnitud y carácter que constituye un factor de perturbación para un desarrollo equilibrado de la economía nacional"[9/].

Finalmente, es importante tener presente que a través de todo el mundo, no siempre la gente joven emigra de las áreas rurales a las ciudades por razones económicas. A menos que la imagen de las áreas rurales mejore, el solo desarrollo rural no bastará para contener esa migración. Como Marion Clawson dice con razón:

"Los jóvenes campesinos ambiciosos, frecuentemente tratan de abandonar la agricultura, para ocuparse en la ciudad, no sólo porque sus ingresos económicos puedan ser mayores, sino también porque aumentará su prestigio social... En demasiados países, la agricultura es un campo de actividad económica de segundo orden o de menor categoría, socialmente hablando. Esta actitud dificulta considerablemente el desarrollo agrícola y complica grandemente un desarrollo coordinado de la agricultura y de los centros urbanos. Los planificadores y dirigentes nacionales tienen que adoptar medidas para mejorar la opinión pública acerca de la agricultura, tanto a nivel de los agricultores, como de los profesionales, si se desea que la agricultura progrese tanto como sea económicamente posible"[10/].

II. DISPERSION DE INDUSTRIAS Y DESARROLLO DE CENTROS DE CRECIMIENTO

La tendencia general a través de todo el mundo se inclina a favor de la dispersión de las industrias, del desarrollo de nuevos centros de crecimiento en ciudades medianas y pequeñas, de la fundación de nuevas ciudades,

---

9/ Ibid., pág. 41.

10/ Clawson, Marion, Modernization of Agriculture and Urbanization, documento para la Conferencia Rehovot, 16-24 agosto, 1971, pág. 6.

ciudades-mercados y centros de servicios, del mejoramiento de las viviendas rurales, de la creación de mejores oportunidades de empleo en las áreas rurales, del mejoramiento de los medios de transporte público y de una serie de otras medidas que contrarresten el crecimiento desequilibrado de las áreas metropolitanas y de las grandes ciudades. Si la filosofía que inspira tales medidas no puede discutirse, el costo de ellas, en cambio, sigue siendo controvertido, especialmente en los países en desarrollo.

El costo del desarrollo de nuevos polos de crecimiento y de nuevas ciudades aún sigue siendo un campo descuidado. Ya nos hemos referido a un estudio reciente sobre desarrollo regional en el Sur y Sureste asiáticos que lamenta la falta de estudios de costo y beneficio que fundamenten las formulaciones políticas. Un estudio patrocinado por el Banco de Desarrollo Asiático afirma:

> "Políticas realistas sobre la localización de industrias y el crecimiento urbano consiguiente, son de las más difíciles de adoptar por los gobiernos del Sureste asiático debido a que contradicen creencias políticas profundamente arraigadas y chocan con intereses de los terratenientes fuertemente enraizados... Es... difícil para políticos provincianos aceptar que el desarrollo de un número limitado de centros industriales con población de más de un millón de habitantes, es mucho más económico que extender la industria a través de un país... Una inversión apropiada en desarrollo urbano no sólo será un estímulo para el crecimiento industrial al resolver el cuello de botella que representa la tierra, acercando a los trabajadores a la fábrica, e incrementando el mercado tanto para productos intermedios como para bienes de consumo, sino que también será una contribución al crecimiento de industrias de pequeña escala y al empleo que los países del Sureste asiático buscan con tanta urgencia" 11/.

Este punto de vista será atacado por muchos, y ciertamente por los exponentes de la teoría del polo de crecimiento.

El argumento para el desarrollo de ciudades-mercado en la India es el siguiente, de acuerdo con un experto norteamericano:

> "...Una vez que los ingresos rurales aumentan, también van a aumentar los gastos y el ahorro. La inversión resultante puede, a su vez, poner en marcha la transformación; y mientras mayor sea el número de centros donde se dé esta intensificación de actividad, mayores serán el vigor, la continuidad y la aceleración del proceso de transformación. Los puntos clave son las ciudades-mercado y las pequeñas ciudades" 12/.

11/ Banco de Desarrollo Asiático, Southeast Asia's Economy in the 1970s, Longman, London, 1971, pág.240.

12/ Johnson, E.A.J., "The Integration of Agrarian, Commercial and Industrial Activities in Functional Economic Areas", National Council of Applied Economic Research: Market Towns and Spatial Development, Nueva Delhi, 1972, pág. 73.

Pero este argumento fue contradicho por un economista indio que expresa:

> "(Nuestro) mayor escollo es que si bien el desarrollo de la infraestructura física de una economía puede provocar reajustes cuantitativos y aún cualitativos en la super-estructura, no puede provocar cambios estructurales básicos.
>
> Ahora bien, ¿cuáles son las razones básicas para el estado extremadamente insatisfactorio de los asuntos económicos del sector rural en la India, y más aún en la Bengala Occidental? ¿Se debe a falta de caminos, electricidad, bodegas o de establecimientos industriales agrarios? En todos estos campos, particularmente en cuanto a electrificación rural, la Bengala Occidental es uno de los estados más atrasados aún dentro de la India. Pero, ¿puede deducirse de esto que si se construyen más de estas obras de infraestructura la condición de la Bengala rural va a cambiar radicalmente?
>
> La respuesta a esta pregunta será claramente negativa si tomamos en cuenta la situación existente en lo que respecta a la forma de distribución de la tierra, y a la garra mortal de esa nefasta trinidad, que son el latifundista, el prestamista y el comerciante especulador, que se cierne sobre nuestra economía rural.
>
> El 70% de los campesinos de la Bengala Occidental posee menos del 18% del total de la tierra, mientras que el 4% de los agricultores principales posee el 27% de ese total. ¿De qué manera va a mejorar la condición de los agricultores más pequeños, con predios de menos de 2,5 acres, con la extensión de la electricidad, el sistema de almacenaje, las vías de transporte con los servicios y centros de mercado, etc.? Difícilmente serán capaces de utilizar energía, sea para uso doméstico o para irrigación, debido a que los costos de los artefactos eléctricos y de las instalaciones les serán prohibitivos. No tendrán suficiente capacidad material que les permita almacenar su producción en bodegas con el fin de obtener mejores precios. ¿Y para qué les servirán los caminos? Careciendo de maquinaria y no produciendo muchos excedentes, difícilmente necesitarán acceso a una ciudad-mercado, ya sea para comprar repuestos y servicios para máquinas y aperos, o para vender productos" 13/.

No hay duda de que en la India, en el contexto de la revolución verde y la posibilidad de generar excedentes agrícolas, habrá necesidad de ciudades-mercado, pero es obvio, que antes que planificar 14.000 ciudades-mercado, como se ha sugerido en un estudio del Consejo Nacional de

---

13/ Bose, A.N., "Socio-Economic Basis of Small Town Development" en Consejo Nacional de Investigaciones Económicas Aplicadas: Market-Towns and Spatial Development, Nueva Delhi, 1972, pág. 142-143.

Investigaciones Económicas Aplicadas de Nueva Delhi, tendría que triunfar la revolución verde. La administración del espacio no debe significar olvidar las consideraciones económicas.

El concepto de centros de crecimiento suele considerarse como un sustituto de las políticas radicales de reubicación. Por ejemplo, Preston Andrade observa: "El foco... en una comunidad compuesta por un centro de crecimiento y un grupo de aldeas dependientes tiene la ventaja de poseer gran flexibilidad. Evita la necesidad de políticas radicales de reubicación como las que se han adoptado en algunas partes de la Europa Oriental, y tiene en cuenta los cambios que exigirá el desarrollo futuro"[14]. Andrade señala que en mucho depende del sistema político y que lo que es posible en Polonia no lo es en la India. Por ejemplo, Polonia "está eliminando simplemente todos los poblados de menos de 2.000 habitantes, agrandando algunos y reubicando a la gente..."[15]. Cree que la India podría seguir el ejemplo de Bulgaria, donde uno de los principales instrumentos para evitar la congestión de actividades económicas y de población en algunas pocas ciudades grandes, es la creación de "centros de servicios", esto es, aldeas grandes y pequeñas ciudades especialmente elegidas que actúan como centros de desarrollo en el interior de regiones pequeñas. Cita un estudio de las Naciones Unidas según el cual el propósito de los centros de servicios en Bulgaria es "el de retener a la población en las áreas rurales asegurándole oportunidades económicas mejores que las que le puede proporcionar la agricultura, y facilidades socio-culturales. Al mismo tiempo, los centros de servicios le suministrarán a la comunidad campesina de los alrededores, los servicios y equipos necesarios, y podrán también, donde se estime conveniente, crear industrias para elaborar los productos agrícolas locales, y para satisfacer las necesidades agrícolas locales. En condiciones favorables, también existirán industrias que satisfagan las necesidades de la producción nacional"[16].

Sectores industriales

Esto nos conduce al tema de los sectores industriales. Varios países tienen programas de creación de áreas industriales como un instrumento de sus políticas de dispersión regional. De la misma manera que el concepto de centros de crecimiento, el caso de las áreas industriales se basa en principios lógicos fuertes, pero el funcionamiento efectivo de estas áreas

---

14/ Andrade, Preston, "The Growth Centre Concept", en Readings on Micro-Level Planning and Rural Growth Centres, editado por Lalit Sen, Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Hyderabad, 1972, pág. 13.

15/ Ibid., pág. 12.

16/ Ibid., pág. 13.

revela las dificultades prácticas de este procedimiento. Un análisis del programa de áreas industriales de la India y Singapur "demuestra en forma categórica la verdad obvia de que en una economía de mercado, el éxito o el fracaso de una empresa depende principalmente de las condiciones del mercado" 17/.

Evidentemente no es justo comparar la India con Singapur. El propio estudio señala que las áreas industriales de Singapur son comparables con las exitosas "áreas comerciales" del Reino Unido, donde "la inseguridad del transporte y de las comunicaciones no fue nunca tan grande como en las áreas rurales de la India" 18/. Otro estudio de las áreas industriales de la India señala lo siguiente: "Ya no es un secreto el que las áreas industriales ubicadas en las afueras de los centros metropolitanos han tenido éxito, mientras que otras en el campo han fracasado invariablemente" 19/.

Para nuestra discusión, no nos interesan las áreas industriales en sí, sino su efectividad desde el punto de vista de la dispersión industrial. La conclusión a que llegan Lefeber y Datta-Chaudhuri merece recordarse:

> "En la India, así como en otros países del Sureste asiático el programa incluía la responsabilidad adicional de crear empleo en gran escala, y particularmente a través de políticas que trataban de influir en la elección de técnicas (intensidad del trabajo) del tipo de las usadas en las industrias tradicionales de pequeña escala. Aún cuando esta política no fue efectiva, en la práctica puede haber restringido la elección del producto y también, a veces, la elección de los mercados. La estructura del mercado para productos generalmente asociados con las industrias de pequeña escala, no ayuda al nuevo empresario industrial, que necesita un comprador regular para todos sus productos. Una comercialización cooperativa o una organización comercializadora estatal pueden quizá ofrecer el apoyo necesario. Pero en la situación actual, los empresarios de las áreas industriales tienen sobradas razones para querer estar junto al sector industrial establecido de la economía mayor. Como consecuencia, la efectividad del programa de 'áreas industriales' como instrumento de dispersión regional, es bastante limitada en un país subdesarrollado, aún cuando puede desempeñar un papel importante en la promoción del desarrollo industrial general, alentando a nuevos empresarios y contribuyendo a la adquisición de nuevas destrezas" 20/.

17/ Lefeber, Louis y Datta-Chaudhuri, Mrinal, "Regional Development: South and South East Asia", op.cit. pág. 183-184.

18/ Ibid., pág. 183-184.

19/ Sen, Lalit K., "A new Strategy for Community Development: Planning for Integrated Area Development and Rural Growth Centres", en Readings on Micro-Level Planning, op.cit., pág. 30.

20/ Lefeber, Louis y Datta-Chaudhuri, Mrinal, op.cit., pág. 184.

Primacía de las grandes ciudades

Una pregunta pertinente que surge aquí es: ¿Puede limitarse la primacía de las grandes ciudades mediante la aceleración del desarrollo rural, la creación de centros de crecimiento, de ciudades-mercados, de centros de servicios, de áreas industriales, etc.? Colin Clark, en su estudio estadístico sobre la localización de industrias y población, da ejemplos de países donde la primacía de las grandes ciudades se ha mantenido, ha aumentado o ha decrecido. También habla de "oligarquías" en el contexto del crecimiento urbano. He aquí resumidas, sus conclusiones:

> "Rusia y China al parecer han tratado de contrarrestar la primacía de sus grandes ciudades; pero aun en economías planificadas, esto no parece ser una tarea fácil. Rusia muestra una falta evidente de ciudades industriales de tamaño medio.
>
> Suiza, Holanda y Bélgica son países que han hecho esfuerzos conscientes y positivos para limitar el crecimiento relativo de sus ciudades más grandes.
>
> Quizá se pueda aplicar el término 'oligarquía' a países, como el Japón, la India y el Brasil, cuyas ciudades de más de 100 000 habitantes tienen una porción mayor de la población urbana total de lo que podría esperarse de la relación en línea directa (entre la población de la ciudad y el número acumulado de ciudades con una población superior a la especificada), pero donde al mismo tiempo la primacía de la ciudad más importante está limitada. Aún más sorprendente es la oligarquía de las cinco ciudades principales de Australia.
>
> En Alemania encontramos una situación curiosa que sólo puede describirse como una mezcla de oligarquía y contra-primacía" 21/.

Es importante recordar que la primacía de las grandes ciudades también descansa en factores no económicos. Colin Clark señala: "Es fácil distinguir los factores que están contribuyendo a la creciente primacía de París: la concentración en él de tanta autoridad política, administrativa, educativa y cultural. Es posible que en la América Latina, Grecia y otros países estén influyendo causas similares, que se derivan de la estructura política y social del país, no causas económicas" 22/.

La experiencia de París es muy apropiada para nuestra presente discusión. En un estudio de las medidas gubernamentales destinadas a promover el desarrollo económico regional en diferentes países del mundo, se dice lo siguiente acerca de la experiencia francesa:

21/ Clark, Colin, Population Growth and Land Use, Nueva York, 1967, pág. 323.

22/ Ibid., pág. 323.

"El ejemplo de Francia encierra importantes lecciones políticas para otros países.

Al principio, el hecho más evidente fue el crecimiento excesivamente rápido de la aglomeración en París, y el objetivo establecido más o menos explícitamente, era detener este crecimiento, y aún más, invertir el proceso. Sin embargo, pronto se reconoció que esto no era posible en vista de la expansión de la población y del desarrollo relativo de los sectores secundarios y terciarios de la economía, ni tampoco deseable si París había de continuar desempeñando su papel como capital en el amplio sentido de la palabra y, a escala europea, equilibrar los grandes centros de población de los países vecinos. Además, en la región de París se ha organizado y se ha establecido un programa de desarrollo de acuerdo con el crecimiento esperado. Por consiguiente, no puede desconocerse la eficacia de las medidas adoptadas para estimular el desarrollo regional simplemente porque la aglomeración de París ha continuado" 23/.

Volviendo a la importancia de esta argumentación desde el punto de vista del medio ambiente, podemos señalar que las políticas que promueven el desarrollo de ciudades y pueblos dentro de un grupo de tamaño poblacional específico (por ejemplo, ciudades de 300 000 habitantes o pueblos de 50 000) tienden a simplificar demasiado los hechos. En la vida real nos enfrentamos con ciudades de todos los tamaños, y los problemas ambientales también deberán considerarse en ciudades de todos los tamaños, por graves que sean actualmente los problemas de contaminación en las grandes ciudades. Es digna de atención la siguiente observación de un estudioso británico del medio ambiente:

"Tal vez, la política más avanzada sería aceptar que dentro de más o menos un medio siglo, la mayor parte de la gente, tendrá como meta alcanzar los mejores aspectos de la vida urbana. En vez de lamentarse por la migración rural y de desviar recursos para crear sistemas rurales erróneos, sería más positivo y constructivo planificar las diferentes variedades y número de asentamientos urbanos necesarios para satisfacer las aspiraciones humanas. Esta política debería tratar de 'anticiparse' a la migración destinando recursos disponibles al desarrollo de asentamientos estratégicamente planeados y relacionando éstos con el manejo de los recursos rurales" 24/.

23/ Centro de Información Internacional para Crédito Local, Government Measures for the Promotion of Regional Economic Development, The Hague.

24/ Boote, Robert E., "Impacts of Urbanization on the Environment", documento para la Conferencia Rehovot, 16-24 de agosto, 1971, pág.5.

III. REDISTRIBUCION DE LA POBLACION

En un reciente examen de algunos aspectos de la política de redistribución de la población en los Estados Unidos, Peter A. Morris observa:

> "La dinámica de las migraciones pesa fuertemente en la forma en que las políticas públicas podrían influir sobre la redistribución de la población. El efecto neto de la migración generalmente es pequeño, en comparación con el efecto mucho mayor (que en su mayor parte se equilibra por sí solo) que producen las corrientes brutas que salen y entran en una localidad. Pero la corriente hacia una área -el 'tiraje' de la atracción económica- es potencialmente sensible a medidas políticas. En la redistribución de la población se podría, teóricamente, intervenir con políticas que actuaran sobre el aspecto inmigratorio de la migración a objeto de influir sobre el destino de los movimientos" 25/.

Morrison hace una importante observación sobre la arbitrariedad de las medidas políticas que afectan la efectividad económica de algunas áreas. Sostiene que "cualquier esfuerzo para modificar la redistribución de la población tiene que incluir una evaluación completa de estas actividades que por sí mismas son esencialmente 'políticas ocultas' de redistribución" 26/.

Morrison habla de "centros de crecimiento espontáneos" (SGCs) definidos como áreas metropolitanas que atraen migrantes con tasas (netas) extraordinariamente altas.

En la URSS, los expertos en ciencias regionales han hablado de "combinaciones espaciales de producción" a diferentes niveles, los cuales incluyen "complejos espaciales de producción" M.K. Bandman hace la siguiente observación:

> "Ya que cada complejo espacial de producción constituye un eslabón de la economía nacional como un todo, sólo podemos considerar óptimo a aquel que logra cumplir, con un gasto mínimo de trabajo social, el programa estatal de producción por ramas de especialización y crear las condiciones de vida necesarias para la gente" 27/.

25/ Morrison, Peter A., "Policy Aspects of Population Redistribution in the United States", documento para la Conferencia Internacional de Población, Lieja, 1973, pág. 393-394.

26/ Ibid., pág. 394.

27/ Bandman, M.K., Scheme and Composition of Optimization Models of Froming Spatial Production Complexes, Academia de Ciencias de la URSS, rama siberiana, Instituto de Economía y Organización de la Producción Industrial, Novosibirak, 1972, pág. 3 (mimeo.).

Para la economía de un complejo espacial de producción, la infraestructura de las esferas de la producción no material, es de suma importancia. Como Bandman explica:

> "Consideramos componentes productivos de la infraestructura las construcciones y la energía, los medios de transporte, las comunicaciones y los servicios, las instalaciones para el aprovisionamiento de agua y otros elementos que usan conjuntamente el complejo y todas las industrias. Las instituciones culturales, educacionales, de salud y de comercio, los restaurantes públicos, el transporte de pasajeros y otros elementos del sector servicios, así como los fondos para viviendas y las organizaciones administrativas y científicas constituyen la parte social de la infraestructura de un complejo espacial de producción. La infraestructura se forma de acuerdo con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas del complejo, y la ubicación de sus objetivos se determina de acuerdo con las condiciones específicas de funcionamiento del resto de los elementos económicos del complejo y su población, y de su demanda" 28/.

Uno de los experimentos más audaces de redistribución de población se ha realizado en China. Pi-Chao Chen analiza el esfuerzo chino para resolver la contradicción entre el creciente desempleo de gente con instrucción en las áreas urbanas y la escasez de personas preparadas en las áreas rurales, mediante la reubicación de los graduados de los colegios urbanos en el campo, y usándolos como agentes catalizadores del desarrollo rural. Afirma Chen:

> "Las estimaciones acerca del número total de jóvenes formados en las ciudades que han sido instalados en el campo varían entre 10 y 15 millones. Cualquiera cifra dentro de este campo de magnitud convertiría a este movimiento de población en una de las mayores migraciones de la historia en un lapso de dos o tres años... Este programa de ruralización se ha transformado en un componente importante de la estrategia de emergencia de Pekín para canalizar más recursos y mano de obra especializada desde las ciudades hacia el campo, en un esfuerzo por transformar el 'rostro' de la China rural lo más rápidamente posible" 29/.

En Japón, el problema de la despoblación rural ha venido llamando la atención de los planificadores, particularmente desde 1967, cuando el nuevo nombre de "Kaso" (excesivamente disperso) se aplicó a las áreas de menor densidad demográfica y a las áreas despobladas. La preocupación por

---

28/ Ibid., pág. 6.

29/ Chen, Pi-Chao, "Overurbanization, Rustication of Urban-Educated Youths, and Politics of Rural Transformation: The Case of China", Comparative Politics, abril, 1972, pág. 369.

las áreas Kaso se basa principalmente en el reconocimiento de que la rápida emigración de la población adulta joven desde las comunidadesrurales se traduce en un porcentaje creciente de población vieja en las áreas rurales, en un descenso de los ingresos familiares, en una disminución del número de miembros activos, en un incremento del costo de los cultivos y en una productividad relativamente baja.

En materia de ambiente, es necesario tener presente las consecuencias de la población rural. Tal como señala Toshio Kuroda:

> "Existen serias complicaciones con la contaminación del aire, la contaminación del agua, la congestión del tráfico, la vivienda inadecuada y el ruido en las grandes áreas urbanas. Por otro lado, el problema que significa mantener funciones sociales, económicas y culturales en zonas rurales despobladas se agrava. Tomando en cuenta la urgencia de asegurar la salud y el bienestar de la gente, y la necesidad de usar racionalmente la extremadamente limitada superficie de tierra, tiene que proyectarse un nuevo desarrollo ambiental amplio"[30/].

Un problema que va a la par del de la despoblación rural es el de la población dispersa. René Eyheralde estima que en la América Latina, aproximadamente entre el 35 y el 40% de la población rural vive en núcleos dispersos (menos de veinte personas). La dificultad para ofrecer servicios públicos a esta población es obvia. En la gran mayoría de los casos, no existe ni electricidad ni agua potable. Los sistemas de eliminación de desperdicios son rudimentarios. En una situación de este tipo, la reagrupación de la población se convierte en una herramienta eficiente para la organización efectiva de las sociedades rurales. El programa latinoamericano de urbanización rural se presta para el estudio de nuevas formas de asentamiento. Pero, como Eyheralde lo advierte, "Desgraciadamente todavía no existe en los países latinoamericanos un número suficiente de ejemplos válidos de creación y funcionamiento de aldeas agrícolas en el continente; es, por lo tanto, recomendable actuar con cautela en cuanto a su promoción indiscriminada"[31/].

El papel de la vivienda rural

Se ha expresado el punto de vista de que en los países en desarrollo el problema habitacional urbano tiende a recibir una mayor atención que el problema habitacional rural, a pesar de que la "vivienda rural no puede ser

---

30/ Kuroda, Toshio, "Trends in Internal Migration and Policy Question in Japan", documento para la Conferencia Internacional de Población, Lieja, 1973, pág. 410.

31/ Eyheralde, René, "Rural Resenttlement in Agricultural Villages in Latin America", en Rural Housing: A review of World Conditions, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1969, pág. 123.

ignorada si los gobiernos desean reducir el flujo de un gran número de personas desde las áreas rurales a las urbanas"[32]. Pero la dirección de la migración rural-urbana indica la fuerte atracción de las ciudades a pesar de la aguda falta de viviendas en las ciudades. Es dudoso que el solo mejoramiento de las condiciones habitacionales del campo pueda hacer mella en el volumen de la migración rural-urbana. Decir esto no significa argumentar en contra de los programas habitacionales para el sector rural, pero lo que aquí interesa es saber si es posible detener la marea de la migración mediante la vivienda rural. Es bien sabido que los jóvenes de ambos sexos son reticentes a quedarse en aldeas y que son los primeros en migrar hacia las ciudades. Es dudoso que la falta de buenas viviendas sea el motivo que los impulsa a abandonar sus aldeas. A menos que existan oportunidades adecuadas de empleo en las áreas rurales, el flujo hacia las ciudades es inevitable. En la India, en el primer período del primer plan quinquenal (1951-1956), se efectuó un experimento de remodelación de una aldea completa, porque se pensaba que en las áreas rurales, la sanidad ambiental, el abastecimiento de agua y la evacuación de desechos son más importantes que la mera construcción de casas. Este experimento no tuvo éxito. Se llegó a la conclusión de que "el mejoramiento de las condiciones habitacionales tiene que estar relacionado con el mejoramiento de la economía de la aldea". Para los aldeanos fue difícil pagar los préstamos adelantados por el Gobierno porque "la productividad general y especialmente la de la agricultura, no había mejorado"[33].

De esta forma, para que una política habitacional para el sector rural tenga éxito como instrumento de una política de redistribución de la población, tiene que ser parte de una política agraria, destinada a acelerar la productividad agrícola y los ingresos rurales.

Aún en los países desarrollados de Europa, se ha reconocido que los problemas habitacionales del sector rural no tienen que enfrentarse "tanto como una parte de la política habitacional..."[34].

También en los países industriales, las políticas habitacionales deberían estar vinculadas en forma más efectiva a las políticas industriales. Albert Mayer, un eminente arquitecto y planificador del medio ambiente, asegura:

> "Las nuevas grandes comunidades americanas de años recientes ... demuestran otra inadecuación del empresario privado: su fracaso para combinar industria y vivienda. Park Forest comenzó haciendo una demarcación especial para industrias, pero no dio resultados. No había

---

32/ Patel, C.B., "Rural Housing in the Economic Commission for Asia and the Far East Region and Experimental Work in India", Naciones Unidas, Rural Housing, op.cit., pág.32.

33/ Ibid., pág. 34.

34/ Comisión Económica para Europa, "Rural Housing in Selected European Countries", op.cit., pág. 46.

ningún incentivo particular para que los constructores atrajeran industrias, y la construcción ventajosa de casas absorbió su atención y sus energías. Una razón genética para este fracaso puede ser que generalmente las industrias que se planifican para futuras ampliaciones, no pueden competir por la tierra a los precios que la industria privada de casas puede hacerlo, particularmente cuando tienen el incentivo de revender las casas, logrando una ganancia. De esta manera nos encontramos nuevamente frente al planteamiento de que mientras la tierra sea un bien del cual se dispone privadamente y la ganancia especulativa sea un factor básico, el desarrollo en gran escala, lógicamente integrado, no va a ocurrir, aun cuando el volumen de desarrollo pueda ser muy grande" 35/.

Planificación regional

El espacio no nos permite considerar otros asuntos relacionados con los problemas que estamos tratando aquí, tales como los programas de desarrollo de la comunidad, esquemas de re-establecimientos de población, programas de trabajo rural, asuntos de transporte, planificación regional, etc. Tampoco hemos discutido numerosos programas de incentivos, exoneración de impuestos y otras concesiones fiscales dadas a la industria para que se traslade desde las áreas urbanas congestionadas o se instalen nuevas unidades en áreas abandonadas, sectores económicamente deprimidos, etc. La literatura en estos aspectos es abundante, y es posible hacer un inventario de una serie de medidas específicas concernientes a políticas de reubicación y medidas tendientes a influir en la migración desde las áreas rurales. Pero no tendría sentido hacer esto ya que cada país es único a su manera y no existen soluciones que puedan prescribirse para todos. Sin embargo, existe un concenso tanto en las economías de mercado como en las economías planificadas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, en el sentido de que la planificación regional amplia ofrece mejores soluciones al problema que estamos estudiando. Es importante estar conciente de que tomar en consideración los problemas singulares y buscar soluciones singulares no va a tener éxito. Lo que se necesita es una visión globalizadora y soluciones totales. Un enfoque amplio del desarrollo regional ha sido defendido en todos los estudios de las Naciones Unidas. En este contexto, se puede hacer mención especial del estudio de las Naciones Unidas sobre Experiencias seleccionadas en desarrollo regional 36/, resultado de una serie de visitas efectuadas por equipos de expertos y dispuesta por las Naciones Unidas, a varios proyectos seleccionados de desarrollo regional. Estos estudios, basados en trabajo de terreno real, entregan un complemento valioso a los modelos teóricos y a los análisis empíricos.

35/ Mayer, Albert, The Urgent Future: People, Housing City, Region, McGraw-Hill Book Company, 1967, pág. 86.

36/ Naciones Unidas, Selected Experiences in Regional Development, E.70.IV.14, Nueva York, 1970.

IV. CONCLUSIONES

En este breve panorama hemos discutido una cantidad de cuestiones cruciales en el contexto de las políticas de reubicación y de experiencias importantes para el desarrollo rural dentro del contexto más amplio de la interrelación entre población, recursos y medio ambiente. Esperamos que este documento sea un complemento de otro documento similar que enfoca el problema desde el ángulo urbano. Es inevitable una cierta superposición en los contenidos de ambos documentos. En resumen, nuestra respuesta es la siguiente:

1. Se ha exagerado el énfasis en el crecimiento demográfico, descuidando la distribución de la población tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

2. El problema poblacional en los países en desarrollo no es sólo el problema de la creciente brecha entre tasa de natalidad y la tasa de mortalidad, sino también un problema de estancamiento estructural, que a menudo es el resultado de políticas económicas coloniales.

3. Existe una tendencia a través de todo el mundo a confundir los problemas del medio ambiente con los problemas de contaminación de las grandes ciudades. Pero nuestro mundo es aún un mundo rural, y por lo tanto, es necesario lograr un enfoque adecuado que tome más en consideración los problemas del medio ambiente rural. De otra forma, el tema acerca de calidad de vida sólo se estaría refiriendo a la élite y no a las masas.

4. No hay duda de que en las áreas metropolitanas y en las grandes ciudades de todo el mundo, los problemas ambientales son muy agudos, y la necesidad de contener la "avalancha humana" de la migración es urgente, pero esto no quiere decir necesariamente que la migración rural-urbana sea un mal. En efecto, esa migración ha jugado un papel positivo aliviando la pobreza rural. A no ser que se acelere el desarrollo rural y se reduzca la disparidad rural-urbana, esta migración está destinada a persistir.

5. La defensa de los centros de crecimiento, ciudades-mercado, etc. generalmente sobreestima aspectos espaciales en desmedro de aspectos económicos, y por lo tanto, los programas de dispersión de industrias, etc., a fin de cuentas, tienden a ser ineficaces.

6. La preocupación por el desarrollo de ciudades y pueblos de un grupo particular de tamaños, tiende a simplificar demasiado el asunto. Controlar las cosas en el polo urbano sin tocar la reserva rural de población, está destinado al fracaso.

7. Aún cuando las necesidades habitacionales son grandes en el sector rural, es dudoso que el mejoramiento de las condiciones de vivienda por sí solas vayan a disminuir la migración rural-urbana. El problema crucial es el empleo.

8. Diferentes programas han sido adoptados por diferentes países para enfrentar el problema del crecimiento urbano excesivo y el desarrollo regional desequilibrado, pero una de las cuestiones esenciales es: ¿Puede contenerse la primacía de las grandes ciudades? Los éxitos son escasos. Van envueltos numerosos aspectos económicos y no económicos. Es posible argumentar que un aumento en la primacía de las grandes ciudades, no es necesariamente un índice de fracaso de las políticas de dispersión de industrias, desarrollo de ciudades pequeñas y planificación regional.

9. Es posible un mejor manejo del espacio y de la población a través de técnicas más afinadas de planificación regional, pero la planificación regional se convierte en una cuestión política a nivel de la implementación. El éxito de la planificación regional dependería, por consiguiente, en la voluntad política de aquellos que toman las decisiones.

*
* *

3775 0117504

POLITICAS NACIONALES DE ASENTAMIENTO - BASES PARA UNA POLITICA DE DISTRIBUCION DE LA POBLACION

J.B. Goddard

Documento presentado al Simposium sobre Población, Recursos y Medio Ambiente, Estocolmo, 26 de septiembre-5 de octubre de 1973.

C O N T E N I D O

		Página
INTRODUCCION.....		101
I	Convergencia de las políticas urbanas y regionales	102
	1. Introducción.....	102
	2. Convergencia de conceptos definiciones.....	103
	3. Convergencia de problemas y metas.....	103
	4. Convergencia de formas institucionales.....	104
	5. Convergencia de políticas y prácticas.....	105
	6. La coordinación de la política urbana y regional a través de una estrategia nacional de asentamiento.....	106
II	Los objetivos de una política nacional de asentamiento.....	107
III	La forma de una política nacional de asentamiento	112
IV	Algunos instrumentos políticos relacionados con una estrategia nacional de asentamiento.....	115
V	Conclusiones.....	120
REFERENCIAS.....		127
Cuadro :		
1	Ejemplos de la convergencia de políticas urbanas y regionales hacia estrategias nacionales de asentamientos (modificada de Bourne, 1973).	121
Gráficos:		
1	Destinos principales de los migrantes interurbanos, 1965-66 (Areas metropolitanas estándar de mercados de trabajo)	122

Gráficos: Página

2 Estructura espacial de tres organizaciones hipotéticas (según Warneryd)..... 123

3 Destinos principales de las llamadas telefónicas en la República de Irlanda (según O'Sullivan 1968)..... 124

4 Clasificación teórica de las regiones periféricas de la zona urbana, para un sistema hipotético de ciudades..... 125

5 Clasificación teórica del medio ambiente social para un sistema hipotético de ciudades..... 126

*
* *

INTRODUCCION

Problemas acerca del tamaño de las ciudades y de la distribución de ciudades según su tamaño dentro del marco de una política nacional de asentamiento

El debate académico que se ha entablado sobre los costos y beneficios de tamaños alternativos de ciudades, sintetizado por el profesor Richardson, se ha llevado a cabo hasta cierto punto desvinculado de un cuerpo de reflexiones en permanente evolución en los ámbitos de la política urbana y regional. Un breve examen hace pensar que esta reflexión ha avanzado más allá de las metas ingenuas y ambiciosas, definidas espacialmente, tal como la que sería incorporada, dentro de un modelo de asentamiento deseado, a una preocupación más amplia por el manejo de los procesos de cambio económico y social, dentro de un sistema nacional de ciudades. Sería una lástima que los problemas asociados a los objetivos que persiguen los modelos de asentamiento, desmoralizaran a quienes elaboran las políticas en cuanto a la necesidad, muy real, de conducir los procesos de urbanización a nivel nacional.

En este documento trataré primeramente de ilustrar cómo los conceptos, objetivos y prácticas de la política urbana y regional están apareciendo simultáneamente dentro del sistema nacional de ciudades como la forma más apropiada de una estrategia planificada. El resto del documento examina luego con más detalle lo que algunos técnicos estiman como metas y formas posibles que debe asumir un sistema estratégico semejante. Espero que este examen de las políticas de asentamiento a nivel nacional aporte un marco amplio dentro del cual puedan considerarse los problemas específicos relacionados con los costos y beneficios de modelos alternativos de asentamiento, al mismo tiempo que constituya un eslabón con la discusión acerca de las políticas de localización que deben estar relacionadas con la política sobre asentamiento de la población. Antes de proseguir, debo aclarar que una "estrategia nacional de asentamiento", tal como el término se utiliza aquí, no se refiere a una distribución idealizada de ciudades en el espacio y según su tamaño.

I. CONVERGENCIA DE LAS POLITICAS URBANAS Y REGIONALES

1. Introducción

Recientes análisis de estrategias de urbanización en varios países diferentes, indican que los conceptos, objetivos y prácticas asociados con los campos, tradicionalmente separados de la política urbana y regional, están comenzando a converger (véase Bourne, 1973; EFTA, 1973). Por política urbana, me refiero a una política concerniente a ciudades singulares, o, en algunos casos, a grupos de ciudades relacionadas entre sí dentro de una región singular; por política regional entiendo los intentos por lograr un desarrollo armónico entre las regiones principales de un país. Por ejemplo, actualmente se reconoce que las medidas económicas limitadas y a corto plazo tradicionalmente asociadas a políticas regionales, deben complementarse con objetivos a largo plazo y con políticas que tomen en cuenta no sólo los factores económicos sino también los factores sociales y ambientales. Los objetivos a largo plazo, evidentemente requieren de esfuerzos selectivos y concentrados, más que de efectos dispersos a través de amplias zonas de un país determinado. La concentración implica un foco urbano y, en consecuencia, una coordinación de las medidas de la política urbana y regional. El argumento principal de este documento consiste en que una coordinación semejante, probablemente puede lograrse mejor, a través de una estrategia nacional de asentamiento, que haga las veces de un marco de referencia para todos los aspectos de la política pública que tengan relación con la distribución espacial a nivel nacional, regional y local.

El cuadro 1 intenta ilustrar que esta convergencia dentro del sistema nacional de ciudades es el marco más apropiado para esta estrategia. El cuadro se basa en las experiencias de un cierto número de países, principalmente de los países del EFTA*, incluyendo el Reino Unido (EFTA, 1973), junto con Canadá y Australia (Bourne, 1973). El cuadro no se aplica a ningún país en particular; de hecho, a mi juicio, ningún país tiene una estrategia nacional de asentamiento, en la que estén representadas todas las dimensiones del cuadro 1. Como en todo intento de resumen tabular, existirán muchas clasificaciones arbitrarias y posiblemente erróneas, mientras evidentemente se excluirán muchos temas. Sin embargo, espero que el cuadro ilustre una perspectiva general de la política pública que de otra forma no aparecerían.

---

* / EFTA: European Free Trade Association (Asociación Europea de Libre Comercio).

2. Convergencia de conceptos y definiciones

A escala urbana, la necesidad de tomar en cuenta los efectos de la relación entre una ciudad y sus regiones adyacentes, se reconoce en la actualidad de un modo general. Estas relaciones intra-regionales se manifiestan de manera evidente en la corriente de viajes hacia el trabajo entre los centros de empleo y las regiones del interior. Este tipo de corrientes define lo que se ha llamado "el sistema urbano diario" en el caso de zonas de mercado de trabajo que a veces se sobreponen (véase Hall, 1971). Conceptualmente, si no en términos de zonas administrativas, las definiciones funcionales de regiones urbanas han desplazado, por lo tanto, las delimitaciones físicas. A nivel inter-regional, también se aprecia que esos sistemas urbanos diarios se insertan en los sistemas regionales y nacionales de ciudades a través de una compleja red de relaciones sociales y económicas. La interdependencia social se expresa más claramente en función de las corrientes migratorias entre ciudades en los diferentes niveles de la jerarquía urbana (gráfico 1). Por el lado económico, el crecimiento de las corporaciones multi-unitarias indica que los lazos en el interior y entre las organizaciones, expresados a través de la afluencia de dinero, bienes e información, relacionan directa o indirectamente regiones urbanas distantes para formar un sistema espacial unificado (gráficos 2 y 3). En la actualidad, los académicos reconocen ampliamente que los lazos de tal sistema de ciudades forman el principal canal a través del cual se difunden los efectos del proceso y las políticas de desarrollo. (Véase Boudeville, 1966; Berry, 1972; Pred, 1973). Sin embargo, en la mayoría de los países, las medidas de política regional aún se dirigen a través de regiones estructuralmente uniformes, regiones que ponen de relieve la homogeneidad interna más que la heterogeneidad y complementariedad que caracterizan a las regiones funcionales.

3. Convergencia de problemas y metas

El énfasis en la dependencia inter-urbana, necesariamente conduce a adoptar una perspectiva de sistema abierto ante los problemas de desarrollo regional. (Cf. Emery y Trist, 1972). Si se reflexiona acerca de un sistema abierto, se destacan las superposiciones que existen entre subsistemas espaciales y entre zonas políticas diferentes. De esta forma, los problemas de una ciudad determinada deben considerarse dentro del marco de sus relaciones con la región circundante y con otras ciudades dentro del sistema nacional de ciudades. Por ejemplo, algunos de los problemas del área metropolitana interna, tales como la polarización social, deben examinarse dentro del contexto del problema del persistente desempleo estructural en las ciudades de las zonas desarrolladas, así como de la dispersión desequilibrada de los empleos y de la población.

La creciente superposición de zonas políticas, ha creado a su vez la necesidad de clarificar las metas de la política pública en general y ha hecho considerar cómo los factores espaciales pueden influir en la consecución de estas metas. De esta manera, tanto la política urbana como la regional traducen un cambio desde metas definidas espacialmente, tales como las "formas urbanas concentradas" o de "equilibrio regional", hacia la consideración de cómo la dimensión espacial afecta el logro de las metas de igualdad y crecimiento. Al respecto, el énfasis en las consecuencias sociales de la urbanización ha llegado a caracterizar la reflexión en todos sus niveles. Los efectos distributivos indirectos y la exterioridad que se han creado a través de la planificación espacial dentro de las ciudades, están cada vez mejor documentados (Harvey, 1971; Mishan, 1968). Aunque analizadas en forma menos amplia, las diferencias inter-urbanas en cuanto a condiciones del medio ambiente son probablemente mayores que las diferencias intra-urbanas de las cuales derivan.

Los ajustes en un sistema urbano dinámico y abierto siempre producirán efectos secundarios socialmente indeseables, por lo que la necesidad de dirigir siempre los procesos de cambio se acepta cada vez más. Pero el énfasis en la conducción social en desmedro de consideraciones económicas y físicas, sería tan inconveniente como el énfasis en estos últimos factores a nivel urbano y regional, respectivamente. Esto se debe a que en la actualidad, se reconoce cada vez más ampliamente que los factores sociales, económicos y físicos actúan los unos sobre los otros de una manera compleja. Por ejemplo, el persistente problema de las lentas tasas de crecimiento industrial y de cambio en las áreas de desarrollo, podría deberse tanto al escaso acceso a la información especializada y al conocimiento, como a problemas de falta de acceso físico para el transporte de bienes. (Thorngren, 1970; Tornqvist, 1970). Como existe una estrecha relación entre la disponibilidad de información especializada y la distribución de funciones en los empleos dentro de las organizaciones, los problemas económicos de las zonas de desarrollo pueden estar muy relacionados con los problemas sociales de la estructura ocupacional (esto es, una preponderancia de trabajos manuales y burocráticos). Por lo tanto, desde un punto de vista económico y social, la estructura ocupacional cobra tanta dimensión para el desarrollo regional como los problemas de la estructura industrial, tales como la excesiva dependencia de las industrias pesadas en declinación. (Goddard, 1973 A). En forma similar, a escala urbana, los problemas sociales surgen no sólo de la dispersión del empleo en su conjunto, sino de la dispersión desequilibrada de oportunidades de empleo de diferentes tipos y de la población en grupos ocupacionales diferentes. Por lo tanto, a corto plazo puede aparecer un desajuste entre la estructura poblacional y el empleo.

4. Convergencia de formas institucionales

La consideración de los problemas del mercado de trabajo, si bien relaciona las condiciones económicas y sociales, sólo representa una parte del medio ambiente total. Es un hecho ampliamente reconocido en la actualidad

que, tanto a nivel urbano como regional, el efecto del acceso físico diferencial a toda clase de servicios, como recreación, educación y bienestar, es un factor que influye en el logro de metas equitativas. Esto implica la coordinación espacial de las decisiones sobre ubicación de los diferentes sectores públicos, desde el nivel nacional hasta los niveles locales. La aparición de autoridades unitarias a escala urbana y de super-ministerios a escala nacional, representa un intento por lograr aquella coordinación inter-sectorial. Las oficinas regionales de los ministerios nacionales también pueden contribuir a mejorar la coordinación entre los distintos niveles administrativos.

5. Convergencia de políticas y prácticas

El proceso de cambios que experimenta el sistema urbano siempre ha creado nuevos problemas, que a su vez han generado determinadas soluciones políticas. En la planificación física a nivel intra-regional, los planes destinados a absorber localmente los excedentes de población han sido reemplazados por otro sistema: la creación de nuevos pueblos capaces de extenderse y cuya finalidad a largo plazo es la de aliviar la congestión de las grandes metrópolis. A nivel inter-regional, el control del crecimiento físico de una metrópolis determinada se ha sustituido por controles sobre varias de las ciudades más importantes. En la esfera económica, la importancia de los empleos burocráticos desde el punto de vista del desarrollo urbano y regional ha llevado a adoptar políticas que cubren tanto el sector industrial como el sector terciario. Como quiera que los empleos burocráticos son claramente una función urbana, en repetidas ocasiones se ha subrayado la necesidad de establecer sobre ellos un control selectivo, espacial y sectorial, más bien que recurrir a incentivos difusos a través de zonas extensas del país y vastos sectores de la economía.

La selectividad ha llegado a ser clave, tanto para la política urbana (por ejemplo, zonas de prioridad educacional), como para la política regional (por ejemplo, a través de centros de crecimiento y sectores móviles de la economía).

Pero los polos de desarrollo y las políticas de movilidad industrial que se relacionan con ellos, plantean un buen número de problemas fundamentales, sobre todo en lo que respecta a asuntos de localización. Por ejemplo, ¿desde dónde y hacia dónde debería trasladarse la industria móvil de un país? ¿Qué tipo de medio ambiente conviene para las diferentes actividades económicas? ¿Qué tipo de centros deberían elegirse como polos de crecimiento, y dónde deberían estar localizados? ¿Cómo puede lograrse que los beneficios de los centros de crecimiento queden confinados dentro de las áreas de desarrollo y no vuelvan a las regiones congestionadas?

Cuando se baja al plano específico de la aplicación de estas políticas, la necesidad de una jerarquización de objetivos, con diferentes plazos, se hace evidente muy pronto. Las estrategias globales a largo plazo son

necesarias como marco de referencia de las políticas espaciales y no espaciales establecidas para ocuparse de los problemas más inmediatos. Si bien una política de polos de crecimiento puede considerarse como una estrategia relativamente amplia de desarrollo económico, muchas autoridades no creen que dicha estrategia sea suficientemente amplia para alcanzar los objetivos a largo plazo. Por ejemplo, "La política de centros de crecimiento debe considerarse dentro del marco de un sistema inter-relacionado de centros, y requiere de la manipulación de todo el sistema de ciudades tomando en cuenta los efectos directos de las medidas políticas y los efectos indirectos generados por las relaciones existentes" (EFTA, 1968). Aquí, los polos de crecimiento se consideran no sólo como meros instrumentos limitados para estimular el desarrollo dentro de una región periférica, sino como parte de una estrategia global para todo el sistema de asentamiento de un país.

Las opiniones convergen hacia las mismas conclusiones a nivel urbano. A este respecto, hoy se reconoce ampliamente la necesidad de una planificación colectiva de la región adyacente. Se aprecia claramente que numerosas decisiones públicas y privadas, como las que se refieren a la localización de viviendas, lugares de trabajo y medios de transporte, actúan las unas sobre las otras de una manera muy compleja. La función principal de la planificación colectiva consiste en manejar el sistema urbano diario de tal manera que se equilibren las necesidades de todos los sectores de la comunidad, tanto de las empresas como de las familias. El punto de convergencia con la política regional es que el sistema de todos los asentamientos de una nación operan en forma similar a una ciudad; cada unidad no es sino un sub-sistema interno de un sistema inter-dependiente de ciudades. Los efectos de una decisión de política urbana, tal como un plan de expansión de ciudades, tiene un efecto directo sobre la comunidad local, pero también puede acarrear muchas consecuencias indirectas para un gran número de otros asentamientos. El control de estos efectos indirectos es extremadamente difícil, pero su existencia misma requiere que el sistema se tome en consideración como un todo. Es importante por lo tanto considerar el impacto de la política urbana, no sólo en relación con la distribución espacial y la asignación de recursos dentro de una ciudad o región, sino también dentro del marco más amplio del sistema nacional de asentamiento.

6. La coordinación de la política urbana y regional a través de una estrategia nacional de asentamiento

Los párrafos anteriores se han referido a ciertos temas políticos de una serie de países diferentes. Para sintetizar, la convergencia de conceptos y definiciones destaca la importancia de las inter-dependencias dentro y entre un sistema de ciudades jerárquicamente ordenadas en cuanto al mecanismo principal a través del cual se difunde el proceso de desarrollo. El propósito de las políticas espaciales y a-espaciales es realizar cambios

en este sistema con el fin de alcanzar objetivos de desarrollo equitativos y reducir al máximo los efectos secundarios indeseables. Esta meta se alcanzará con más probabilidad si se usa el sistema nacional de ciudades como un marco estratégico para la coordinación inter-sectorial y jerárquica de las políticas públicas.

II. LOS OBJETIVOS DE UNA POLITICA NACIONAL DE ASENTAMIENTO

Una política nacional de asentamiento no debería verse como un fin en sí misma, sino como un medio para alcanzar objetivos específicos a nivel nacional. El primer paso esencial al formular una política semejante supone, por lo tanto, traducir las metas nacionales en metas concretas para el desarrollo del sistema nacional de ciudades. Debido a que una política de este tipo afecta a la población como un todo -no sólo a la distribución de la actividad económica-, ese proceso de traducción debe tomar en cuenta todos los objetivos posibles que persigue el gobierno central, y que abarcan el bienestar social y el económico. De la misma manera que en la planificación nacional, a nivel global, será necesario tener presentes los posibles conflictos entre los distintos grupos de objetivos y la necesidad de juicios de valor al fijar las prioridades.

Debido a la importancia de la fijación de objetivos y la dificultad de trasladarlos desde el nivel nacional al nivel urbano, y al problema de conflictos de objetivos, quizá ayudaría el considerar el desarrollo del sistema urbano dentro de una perspectiva temporal. Así, un economista ha estado recientemente "tentado de concebir el desarrollo económico en función del crecimiento urbano y tratar el sistema nacional de ciudades como una forma espacial de organización adoptada por la economía industrial con el fin de lograr sus metas de crecimiento" (Richardson, 1972). En qué medida el sistema urbano existente representa una distribución óptima para alcanzar las metas nacionales de crecimiento económico, está lejos de estar claro; en realidad, desde un punto de vista práctico, un patrón óptimo posiblemente no es factible, como quiera que las condiciones económicas están cambiando continuamente. Pero quizá sea razonable suponer que durante mucho tiempo la estructura espacial del sistema urbano ha evolucionado principalmente a impulsos de fuerzas económicas. En términos muy generales, la estructura urbana actual ha sido por lo tanto modelada por la suma de condiciones y demandas económicas del pasado. Pero los procesos económicos no son estáticos. Hay fuerzas contemporáneas que actúan dentro del marco de la estructura de asentamiento existente y que a la larga contribuirán a crear

nuevas formas de asentamiento. Sin embargo, desde el punto de vista de la distribución de la población, este proceso de cambio puede ser particularmente doloroso, debido a que frecuentemente existen lagunas en el tiempo entre las formas de localización de las industrias y los servicios, siempre en evolución, y los ajustes proporcionales en la estructura de la población y su asentamiento.

A corto plazo a menudo aparecen discrepancias entre la oferta de oportunidades por tipo de empleo, y el patrón de la demanda de población. Desgraciadamente, estas discrepancias a menudo parecen funcionar en detrimento de los hogares. Por ejemplo, muchos asentamientos pequeños existentes están localizados en lugares donde los recursos naturales están ahora agotados, o estuvieron en el pasado asociados con compañías singulares que hace tiempo cerraron o se trasladaron a nuevos lugares. En ciertas épocas, los asentamientos de este tipo ofrecen economías a las empresas comerciales, quizá a través de una posición monopólica en el mercado local de trabajo. En forma semejante, las grandes aglomeraciones urbanas fueron necesarias, desde el punto de vista económico, cuando las condiciones tecnológicas imponían serias limitaciones al movimiento de bienes y de personas. Este tipo de aglomeraciones aún domina la escena urbana, aun cuando las condiciones tecnológicas que las hicieron aparecer han cambiado considerablemente desde entonces. Las grandes ciudades aún producen beneficios económicos para cierto tipo particular de actividades, especialmente para aquellas en que el contacto personal es importante. Sin embargo, los procesos productivos que requieren de espacio, unidos a la transferencia de costos de bienes y a servicios de información estandarizados, significan que los costos de los centros urbanos más grandes pueden eventualmente sobrepasar los beneficios en muchos tipos de actividades económicas. Como resultado, algunas actividades están buscando nuevas ubicaciones, dejando tras sí, en las áreas metropolitanas, costos sociales considerables, en parte creados por sus requerimientos ambientales anteriores - incluyendo una población con destrezas insuficientes y escasos recursos para continuar.

En términos de metas económicas, uno de los objetivos de una política urbana podría consistir en fomentar la variedad de ambientes económicos que parecen necesarios para la evolución y expansión futura de nuevas formas de actividad económica. La mayoría de las investigaciones sobre la forma en que operan los sistemas de asentamiento existentes sugerirían que esta meta puede alcanzarse con unas pocas modificaciones de las tendencias existentes, más bien que a través del estímulo de la movilidad industrial, ya que la variedad es una característica esencial de una estructura jerárquica de unidades urbanas. Una jerarquía ofrece ventajas, ya que en un momento dado varias empresas estarán en diferentes niveles de desarrollo y cada una tendrá necesidades ambientales diferentes. Por ejemplo, las grandes áreas urbanas pueden ofrecer ventajas considerables a las firmas recién establecidas, particularmente en cuanto a un acceso fácil al conocimiento técnico; pero, en una etapa posterior, cuando los procesos se estandarizan, un medio menos variado puede ser más ventajoso. Los mismos factores también podrían aplicarse a las diferentes partes de una misma empresa, por ejemplo, desde el nivel más alto, donde se toman las decisiones, hasta un proceso productivo más rutinario. (Gráfico 4).

Sin embargo, no se desprende de esto que las estructuras de asentamiento más apropiadas desde el punto de vista económico sean necesariamente las más convenientes si se toman debidamente en cuenta las consideraciones sociales. La discusión anterior ha sugerido que en una situación no planificada, los beneficios económicos de la estructura de asentamiento depende en parte de la transferencia del costo social a la comunidad. En parte debido a los cambios tecnológicos, el equilibrio en el cual se basa la justicia social de un sistema de asentamiento es una meta a largo plazo que no puede lograrse jamás, particularmente en términos espaciales. De esta forma, el beneficio de un asentamiento puede ganarse a expensas de otro.

Desgraciadamente, estos costos no se distribuyen equitativamente entre los diferentes sectores de la comunidad. La mayoría de los gobiernos están conscientes de las desigualdades inevitables de la distribución de los costos y beneficios del sistema económico a nivel nacional, y tratan de lograr una cierta redistribución de los recursos a través de una política tributaria y de bienestar. Pero lo que rara vez comprenden los individuos (aunque es de conocimiento común en el caso de las empresas) es que el acceso a recursos de todo tipo -oportunidades de empleo, servicios públicos y privados y recreación- que en conjunto determinan el "ingreso real" de un individuo, está determinado no sólo por la posición de éste dentro del sistema social, sino también por su ubicación en el espacio. (Harvey, 1971). Aquí, el "ingreso real" comprende no sólo la remuneración monetaria del empleo y la propiedad de bienes, sino todo tipo de costos y beneficios que en conjunto determinan el bienestar del individuo. De esta manera, así como las actividades económicas reciben todo tipo de beneficios al ubicarse en un ambiente urbano apropiado (y frecuentemente estos beneficios no son siempre directamente medibles en términos de beneficios a corto plazo), así también el mismo conjunto de ambientes urbanos contribuye en diferentes grados al bienestar total de los individuos.

La clave para entender las determinantes espaciales a que están sujetos el ingreso real o el bienestar real, posiblemente pueda encontrarse en las tres palabras "demanda"[1/], "oferta" y "acceso", que tienen connotaciones espaciales y temporales particulares, además de sus interpretaciones económicas y sociales habituales. La oferta de recursos en forma de oportunidades de empleos de diferentes tipos y de servicios públicos y privados, varía considerablemente de un asentamiento humano a otro. Además de los problemas relacionados con los cambios que experimenta la ubicación de los empleos y que ya se han señalado, muchos servicios públicos y privados ya instalados (como hospitales) se han centrado en el espacio, a través del proceso de búsqueda de economías de escala más reducidas. Por lo general, estas instalaciones favorecen a las metrópolis, especialmente si van relacionadas con la introducción de nuevos tipos de servicios que primero aparecen en los centros más grandes y sólo muy lentamente se propagan hacia abajo dentro de la escala jerárquica urbana. Mirando el modelo en términos

---

1/ "Demanda" potencial, es decir, necesidades y no demanda en el sentido económico estricto.

muy amplios, el equipo de trabajo pensó que los individuos de los diferentes asentamientos tendrían necesidades semejantes de empleo y servicios básicos, particularmente en relación con la etapa de su ciclo vital. Prescindiendo de las preferencias, todos los individuos tienen necesidad de acceder al trabajo, a servicios comerciales minoristas, de bienestar y de esparcimiento. Las necesidades son más amplias que la estrecha definición de la "demanda" económica, aunque existen algunas variaciones geográficas asociadas a factores como la estructura por edad de la población y a variaciones de factores ambientales, y en general, el tipo de necesidades individuales debería coincidir con la distribución de la población total en una forma espacialmente insesgada. Pero como consecuencia del hecho de que los tipos de oferta y demanda no coinciden en espacio y en el tiempo, surgen desigualdades de acceso a los recursos.

La dimensión tiempo es importante en varios sentidos; por ejemplo, para tener acceso a (es decir, usar) servicios, el individuo está necesariamente obligado a viajar. Existen muchas restricciones para el individuo en cuanto al acceso, pero quizá la más importante, aparte de las diferencias de ingreso, es la distancia que puede recorrer en un período de tiempo razonable. (Hagerstrand, 1970). Como resultado de los diferentes grados de movilidad personal y de la variación que existe entre las unidades urbanas en cuanto al número de oportunidades disponibles dentro de un determinado tiempo de viaje, aparecen las diferencias en cuanto al grado de libertad con que los individuos pueden distribuir su tiempo. Aunque dentro de una perspectiva diaria todos los individuos disponen del mismo recurso fijo de tiempo, las diferencias surgen de los grados de flexibilidad que tiene una persona para distribuir su tiempo entre diferentes actividades, lo que está en parte determinado por el tipo de medio ambiente en que ella vive. De esta manera, el tiempo que se gasta en largos viajes hacia el trabajo no podrá usarlo con la familia o en actividades recreativas. Debido a todo tipo de compulsiones de tiempo, algunos recursos básicos pueden simplemente no estar al alcance de individuos que viven en ciertas unidades particulares. A pesar de las predicciones proclamadas en algunos círculos en la pasada década, una sociedad completamente móvil difícilmente podrá surgir en un futuro previsible, si es que alguna vez aparece. (Webber, 1963-64; Pahl, 1969).

Problemas similares de demanda, oferta y acceso emergen cuando estos factores son considerados en función de la vida total del individuo. En este plano, los problemas de acceso a la educación, al empleo y obviamente a los servicios médicos pueden verse como determinantes importantes de las oportunidades de vida. Los lugares de trabajo que no pueden alcanzarse en un día de viaje, implican migración, pero aquí nuevamente los individuos se ven constreñidos en grado variable en su posibilidad de trasladarse a nuevas áreas urbanas con el fin de tomar el tipo de empleo adecuado a sus calificaciones personales. Algunas personas prefieren permanecer donde están, debido a las amarras que tienen localmente, pero se ven obligadas a hacerlo debido a circunstancias económicas; las amarras o bien se rompen o se requiere de largos viajes para visitar parientes y amigos. Para otros, el medio local puede imponer restricciones a sus actividades diarias,

pero carecen de oportunidades de empleo o de habitación en otra parte, lo que les impide trasladarse a un medio más adecuado a sus necesidades. Por ejemplo, la variedad que ofrecen las ciudades muy grandes puede ser ventajosa para los jóvenes, solteros y gente acomodada, pero para los viejos y aquellos que cuentan con menos recursos económicos, esa variedad puede estar fuera de su alcance. Dichos individuos pagan muchos de los costos de la aglomeración urbana, pero parecen obtener pocos de sus beneficios -y sin embargo, aun pueden encontrarse atados dentro de la ciudad por el trabajo. Así como existen variaciones entre individuos en cuanto a su grado de movilidad personal a escala diaria, a escala de la vida emerge el mismo modelo de variación en la habilidad de un individuo para convertir sus preferencias de residencia en elección real de ubicación. Por lo tanto, a largo plazo, surge todo tipo de problemas al tratar de armonizar los modelos de demanda de empleos y condiciones de vida con la oferta de estos rubros dentro de y entre áreas urbanas, problemas que tienen un significado especial en la distribución de recursos para objetivos sociales deseados. (Gráfico 5).

En la actualidad, los gobiernos tienen un mayor control sobre este tipo de problemas de lo que generalmente se cree, sobre todo a través de su influencia sobre la ubicación de los servicios públicos y de los empleos del sector público, siempre en aumento. Pero desgraciadamente, la actividad conjunta de diferentes sectores públicos está concebida en muy pocos países, y menos aún coordinada, dentro de un contexto espacial, principalmente a escala nacional. Por lo tanto, aun cuando la calidad de la disponibilidad es un principio básico para proveer servicios de bienestar, un administrador social ha recalcado que existen diferencias tan considerables entre las diferentes áreas urbanas en cuanto a recursos sociales, que el objetivo de igualdad debería vincularse a uno de "justicia territorial" (Davis, 1968). Desgraciadamente, la creciente aplicación de criterios definidos con estrechez de miras dentro de las actividades del sector público, ha desembocado en una tendencia a la concentración de servicios en grandes unidades, y en menos y más grandes áreas urbanas, proceso que podría estar actuando en contra de las metas de igualdad perseguidas por los servicios sociales.

Los gobiernos tienen, por lo tanto, poder para influir en la consecución de metas no sólo económicas sino también sociales, actuando sobre el medio ambiente a través de procesos de planificación. A pesar de la larga historia de la política de bienestar social, sólo en fecha reciente se ha llegado a reconocer en Inglaterra que la planificación a escala local y regional "afecta la distribución de los recursos en un contexto espacial particular y, por lo tanto, el acceso de la gente de diferentes lugares a estos recursos" (Strategic Plan for the South-East, 1971). El mismo argumento se aplica, posiblemente con mayor fuerza a nivel nacional, al problema de la necesidad de planificar el sistema urbano y el desarrollo regional. Para seguir con la cita del mismo informe oficial, "algunos grupos de población que viven en áreas particulares, ganan al tener mejores oportunidades de empleo o mayor acceso a los servicios, y otros pierden por el mero hecho de que la inversión está en otra parte o por tener que soportar, por ejemplo, el ruido y el peligro de nuevos puertos, aeropuertos

y autopistas. El alcanzar algunas metas sociales depende de la distribución espacial de los empleos y las viviendas, así como de las políticas sociales no-espaciales. Las políticas espaciales y no-espaciales deben considerarse en forma conjunta a la luz de las metas sociales, y esta es una importante justificación para combinar políticas sociales y económicas con decisiones o inversiones gubernamentales...".

Como resultado de estas consideraciones, uno de los objetivos principales de una política nacional de asentamiento sería desarrollar un modelo de unidades urbanas que facilitaran el logro de los objetivos sociales de igualdad de oportunidades, y que al mismo tiempo no fuera inconveniente o inaplicable desde el punto de vista económico. Al respecto, debe darse especial atención a la estructura ocupacional del mercado de trabajo de las unidades urbanas. La estructura ocupacional es una dimensión importante, pero que se había descuidado, debido a que se refiere tanto al trabajo que un individuo efectúa (es decir, su papel dentro de una organización) como a su posición dentro de la sociedad (es decir, recursos a su alcance). La ocupación, por lo tanto, vincula el medio ambiente económico y social. Cuando el acento se pone en las metas sociales, debe tenerse en cuenta que dichas metas sólo pueden ser inducidas a través de una dirección cuidadosa de las oportunidades económicas presentes y futuras, incluyendo el traslado del empleo a nuevas ubicaciones. De esta forma, las tendencias en cuanto a la ubicación del empleo no deberían haberse considerado como una determinante necesaria de la forma en que evoluciona el sistema urbano, sino como un medio posible para lograr fines sociales.

III. LA FORMA DE UNA POLITICA NACIONAL DE ASENTAMIENTO

Una política nacional de asentamiento, evidentemente debería constituir un marco amplio para el desarrollo del sistema nacional de asentamiento, antes que tomar la forma de un plan espacial rígidamente definido. La política proporcionaría un marco de referencia para la toma de decisiones a nivel nacional en las instituciones públicas y privadas y una base para una planificación más detallada de la estructura espacial en los niveles regionales y en las ciudades. Como una visión a largo plazo, la política de asentamiento aportaría una orientación para la aplicación de medidas de políticas regionales de corto plazo, tales como incentivos industriales y reubicación de empleos, y aseguraría que dichas decisiones estuvieran integradas con todos los aspectos de la planificación ambiental.

El rasgo distintivo del enfoque estratégico es que integra la planificación espacial con otros aspectos de la actividad gubernamental que tradicionalmente no han estado asociadas a ésta, tales como las políticas regionales y económicas y las políticas sociales. De esta forma, las medidas tomadas en respuesta a una estrategia podrían incluir inversiones planificadas a largo plazo en remodelaciones urbanas, medios de transporte y construcción de ciudades nuevas, y también incentivos y controles, tanto a corto como a largo plazo, diseñados para la creación y distribución de los empleos y la correcta ubicación de los servicios de bienestar.

En sí mismas, tales medidas no son algo nuevo; la novedad estriba en el enfoque sectorial y espacialmente integrado de los numerosos aspectos del problema de la distribución de la población. La población es un recurso nacional básico caracterizado porque las personas no pueden ser divididas muy claramente en entidades sociales y económicas. Los mismos individuos son miembros de familias que pertenecen a un ambiente social determinado, que exigen el suministro de servicios y oportunidades de trabajo, y están empleados en un medio económico que proporciona los servicios necesarios. Por lo tanto, es imposible planificar la distribución de las actividades económicas sin tomar en cuenta las condiciones del mercado de trabajo; de la misma manera que la oferta de trabajo forma parte del medio económico de una unidad urbana particular desde el punto de vista de una empresa industrial, la oferta de oportunidades diferentes de trabajo forma parte de la totalidad del medio social desde el punto de vista del indivíduo. Las oportunidades de trabajo se combinan con las condiciones habitacionales, con los servicios, con los sistemas educacionales y de bienestar y con los servicios de recreación, para determinar la condición total de vida o la "calidad de vida" de una unidad urbana en particular. En conjunto, estos factores influyen sobre la migración y en última instancia, sobre la distribución de la población, y ésta a su vez sobre las condiciones del mercado de trabajo; la distribución de la población es claramente el punto central de este complejo conjunto de interrelaciones y representa el resultado de numerosas fuerzas inter-actuantes.

Debido a que en la determinación de muchos aspectos de las condiciones ambientales en diferentes unidades urbanas intervienen muchas instituciones diferentes, la tarea de integración y coordinación puede resultar muy difícil. Por esta razón se justifica el establecimiento de una jerarquía de planificación, con una planificación más detallada en los niveles más bajos de la jerarquía, dentro del marco de estrategias más amplias en los niveles superiores. El número de niveles dentro de la jerarquía dependerá del tamaño del país y de la dimensión del respectivo problema. El hecho de que todos los tipos de decisiones tienen una manifestación espacial, significa que el espacio geográfico, estructurado en la forma de un plan estratégico, puede actuar como una dimensión potencialmente unificadora para la toma de decisiones. Una estrategia nacional para el desarrollo de los asentamientos serviría de esta manera como un marco de referencia a escala nacional para las inversiones tanto del gobierno central y local como del sector privado. En el siguiente nivel de la jerarquía estas

estrategias proporcionarían una base para tomar decisiones más detalladas en favor de las unidades urbanas. El énfasis de una estrategia nacional se pone por lo tanto en la asignación de recursos entre las ciudades más que dentro de ellas.

Obviamente la estrategia nacional debería basarse principalmente en la estructura de asentamiento existente; las oportunidades de cambios fundamentales en esta estructura son limitadas, dada la inercia inherente al sistema urbano. El acento debería por lo tanto ponerse en el manejo de los procesos de cambio dentro del marco existente. Esto podría significar la contracción planificada de algunos asentamientos y el crecimiento controlado de otros, evitando de este modo que los individuos tuvieran que sufrir como consecuencia de cambios demasiado rápidos. Este tipo de cambios planificados dentro del marco de la estrategia de asentamiento implica que a menudo tengan que tomarse medidas, en asentamientos nuevos o en expansión, anticipándose a las necesidades, con el fin de reducir al mínimo el conflicto para los individuos y las empresas y de servir de estímulo a la expansión planificada.

Dentro de su preocupación por el medio ambiente total, la estrategia debería tomar en consideración las necesidades de las empresas y de las familias. En algunos aspectos, estos dos grupos de necesidades pueden abordarse en forma conjunta a través del manejo de las condiciones del mercado de trabajo dentro y entre asentamientos diferentes. Un objetivo claramente definible de la estrategia de asentamiento podría consistir en la creación, en cada unidad de mercado de trabajo, condiciones que pueden ajustarse a las cambiantes circunstancias económicas. Esto implicaría una amplia gama de especialización ocupacional, así como una variada estructura industrial libre de una dependencia excesiva con respecto a industrias singulares. Aun cuando las políticas regionales han reconocido desde hace tiempo la necesidad de diversificar la estructura industrial, debe recalcarse la importancia de la diversificación ocupacional para satisfacer las necesidades de las empresas, en cuanto al acceso a una serie de destrezas y de información, y la necesidad de los individuos en cuanto a movilidad ocupacional. Al ofrecer posibilidades de movilidad ocupacional dentro del mercado local de trabajo, la estrategia de asentamiento debería ayudar a reducir la incidencia de las migraciones forzadas a recorrer largas distancias entre asentamientos diferentes. Si no existe una variación demasiado grande entre las unidades urbanas en cuanto a recursos esenciales básicos para la vida -cuyo componente más crítico quizá sean las posibilidades para seguir una carrera-, las personas estarían en libertad para permanecer o para migrar de acuerdo con preferencias ambientales menos fundamentales.

IV. ALGUNOS INSTRUMENTOS POLITICOS RELACIONADOS CON UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE ASENTAMIENTO

Para alcanzar estos objetivos, puede utilizarse una variedad de instrumentos políticos. Un paso preliminar podría ser la clasificación de todas las unidades urbanas más grandes, de acuerdo a sus funciones y crecimiento a largo plazo nacionalmente determinados. Una clasificación semejante debe cubrir la totalidad del sistema de asentamiento, no solo aquellos sectores que tengan problemas causados por el tamaño, el crecimiento acelerado o una contracción acelerada. Una política nacional de asentamiento es por lo tanto un instrumento más amplio que la identificación de centros de crecimiento dentro de regiones en declinación, o que una estrategia de control en las áreas congestionadas.

La esencia de una clasificación de unidades urbanas es que puede usarse como base para la aplicación selectiva de incentivos gubernamentales en algunos asentamientos y de controles en otros, escogiendo lugares específicos como focos tanto de las medidas de localización de industrias como de inversión en obras de infraestructura. En términos de movilidad industrial, una de las mayores ventajas de una clasificación de asentamiento semejante es que las posibilidades para una promoción activa son considerablemente mayores que en los casos de políticas que abarcan zonas extensas y a menudo heterogéneas; obviamente es más fácil promover la imagen de un número limitado de unidades identificables que de regiones extensas del país vagamente etiquetadas de "áreas de desarrollo".

La adopción de un sistema de clasificación orientado puede crear conflictos entre la necesidad de compromisos a largo plazo, por un lado, y la necesidad de flexibilidad para enfrentar condiciones organizacionales y tecnológicas cambiantes, por el otro. Aun cuando los cambios en las funciones planificadas de algún asentamiento sean necesarios, la clasificación debería también identificar, de entre toda la gama de asentamientos clasificados, aquellos que puedan contribuir más a reducir las diferencias económicas y sociales dentro del sistema de asentamiento. Desde el comienzo, estos asentamientos estratégicos que parecen ofrecer las mejores posibilidades en este sentido deberán ser el foco de algunos compromisos fijos. En los países donde los problemas de desequilibrio regional pueden atribuirse al excesivo crecimiento de unas pocas ciudades importantes, esto puede exigir la identificación de aquellos asentamientos que tienen la posibilidad de actuar en algunos aspectos como alternativas nacionales para las unidades urbanas más grandes. Sin embargo, el poner el acento en centros estratégicos de este tipo no debería ocultar el hecho de que un sistema de clasificación debería comprender a todos los asentamientos del sistema urbano, aunque con diferentes niveles de exigencias.

La concentración de inversiones en obras de infraestructura (incluyendo la vivienda, los servicios culturales, de bienestar y educativos, y el transporte intra e inter-regional) dentro del marco de la estrategia de asentamiento, sería necesaria para robustecer la posición de los centros estratégicos más grandes con respecto a la capital, proceso que sería esencial para reducir la diferencia dentro del sistema de asentamiento. Esta inversión debería ir acompañada por un modelo de "descentralización concentrada" de los empleos administrativos superiores de la capital, con el fin de asegurar la independencia funcional de los centros estratégicos. La descentralización permitiría que muchas necesidades de comunicaciones internas de las regiones, fueran satisfechas por los centros estratégicos reduciendo de esta forma la fuga de los efectos multiplicadores no industriales desde el área de origen. La descentralización concentrada es por lo tanto esencial para que los centros estratégicos funcionen como fuentes de información más bien que como simples puestos de relevo para la capital.

Ya que un centro estratégico en particular no podría reemplazar todas las funciones nacionales, la igualdad de disponibilidades como objetivo requeriría de un modelo de inversión en servicio de transporte de pasajeros que uniera los centros estratégicos no sólo con los asentamientos de sus alrededores inmediatos, sino también con otros centros estratégicos del sistema. En la actualidad, el ordenamiento jerárquico del transporte de pasajeros con un centro dominante en la capital, y la exclusión de líneas locales entre otros centros importantes, sólo sirve para reforzar la centralización del control y las desigualdades regionales en cuanto a potencial de desarrollo. La descentralización de las funciones propias de adopción de decisiones debería por lo tanto vincularse con el restablecimiento de líneas de transporte a través de todo el sistema jerarquizado de asentamiento. En vista de los posibles costos para fomentar dichas comunicaciones, sería de capital importancia una inversión selectiva en telecomunicaciones avanzadas.

Además de los beneficios económicos directos para las regiones de desarrollo, un sistema de descentralización concentrada puede crear a largo plazo más beneficios sociales que lo que es posible conseguir con una mayor dispersión de la inversión. La concentración más la descentralización del empleo administrativo, puede asegurar que los mercados de trabajo ofrezcan oportunidades de movilidad ocupacional sin exigir movilidad geográfica; las unidades urbanas pueden así interceptar el movimiento migratorio y de esta manera reducir la presión sobre las regiones congestionadas. Mercados de trabajo de tamaño regular también pueden ofrecer una gama aceptable de oportunidades de empleo y asegurar que los viajes hacia el trabajo no sean demasiado largos. Finalmente, las concentraciones moderadas de población pueden ofrecer una base adecuada para la provisión de servicios sociales de alto nivel.

Más que todo, lo que se opone a la adopción de un enfoque selectivo de la política urbana a nivel nacional, son los problemas políticos asociados con la clasificación. La selección de algunos lugares como centros para una mayor inversión implica inevitablemente no elegir otros asentamientos.

Una posible solución para este tipo de problemas es reconocer abiertamente los diferentes horizontes de tiempo a los cuales se aplican las diferentes políticas. Las industrias regionales se han creado tradicionalmente en función de problemas concretos más que de objetivos. Este criterio podría entrar en conflicto con una estrategia nacional de asentamiento, necesariamente a largo plazo, puesto que la creación de nuevos empleos en centros pequeños requiere de exigencias adicionales en materia de infraestructura urbana. El equipo de trabajo ha sostenido por lo tanto que las políticas a corto plazo probablemente sean más efectivas si se orientan "hacia las personas" y no "hacia lugares". Es decir, los individuos que eligieran vivir en lugares que no fueran viables a largo plazo podrían recibir una asistencia financiera personal (para organizar transporte privado como una alternativa a la inversión fija en servicios públicos de transporte), pero a estos individuos no podría garantizárseles una gran variedad de oportunidades de trabajo o servicios sociales. En el otro extremo de la jerarquía urbana, los problemas creados por el solo tamaño o por una contracción demasiado rápida de las grandes ciudades, probablemente pueden ser atacados más efectivamente a corto plazo con políticas orientadas hacia las personas, que deben reforzarse por una dispersión equilibrada de la población y del empleo a largo plazo.

Debido a que un asentamiento nacional tiene que ser orientado según el espacio, debe darle mayor importancia a los objetivos a largo plazo; en consecuencia, la política debe garantizar que las medidas a corto plazo no entren en conflicto con estos objetivos. Por ejemplo, una política que pueda aplicarse en forma rápida, como la de dispersar los empleos del servicio civil desde la capital, necesitaría relacionarse con el objetivo a largo plazo de fomentar centros importantes en las regiones de desarrollo; si el empleo en el servicio civil estuviese muy dispersado y esta dispersión no fuera unida a una descentralización de algunas funciones de toma de decisiones, ayudaría poco a las zonas de desarrollo y sólo serviría para reforzar la posición de la capital. Al mismo tiempo no debería permitirse que la dispersión coordinada (pública) y no coordinada (privada) de los empleos desde las ciudades congestionadas, contrarrestara las metas sociales a largo plazo. Por ejemplo, la dispersión de empleos manufactureros y burocráticos desde Londres, que en parte es el resultado del control de su ubicación, podría contribuir a agravar seriamente la polarización social.

El manejo exitoso de una estrategia nacional de asentamiento necesitará casi con certeza de nuevos arreglos administrativos. Una concepción corporativa de la planificación espacial a nivel nacional, crearía muchos problemas a las instituciones existentes, además de los de escala. Quizá el obstáculo mayor es la naturaleza sectorial del presupuesto nacional y los efectos prácticos de las normas nacionales de abastecimientos (por ejemplo, para escuelas, hospitales y viviendas) que a menudo son demasiado escasos. Generalmente los recursos para estos items se distribuyen entre asentamientos sobre la base de asignaciones per cápita con el objeto de satisfacer las normas aceptadas a nivel nacional. Pero en términos espaciales, esto no significa más que la planificación de una tendencia o, como algunos dirían, un "cuello de botella" de la planificación. En otras

palabras, se acepta la distribución existente de la población y los recursos se distribuyen en consecuencia. Sin embargo, la esencia misma de una estrategia nacional de asentamiento es su criterio selectivo para la asignación de recursos, proporcionándose en algunos casos servicios con vistas a necesidades futuras -como en el caso de las ciudades nuevas o en desarrollo de Inglaterra-. Una asignación selectiva de recursos en un amplio frente, evidentemente requiere una forma de presupuesto espacial completamente nueva. Aun cuando este objetivo pueda alcanzarse asignando fondos por separado a las diferentes autoridades regionales, siempre es esencial alguna forma de control central para garantizar que se mantiene una perspectiva nacional.

El equilibrio correcto de los objetivos nacionales y regionales es lo fundamental para el éxito en la aplicación de una política nacional de asentamiento. Por un lado, el requisito de una visión nacional sugiere la necesidad de un alto grado de control administrativo central. Por otro lado, el objetivo de equilibrio regional requiere de la dispersión física del empleo administrativo desde el centro, aparejado con la descentralización de la autoridad, especialmente en asuntos presupuestarios.

Un ejemplo de una institución que podría ser esencial para el éxito de una estrategia de asentamiento, es contar con algún poder ejecutivo central en materia de localización. Sus obligaciones consistirían en manejar incentivos y controles de localización dentro del marco de la estrategia de asentamiento. En vista de la importancia de las actividades burocráticas en la configuración del desarrollo del sistema urbano y en la determinación de la estructura ocupacional de unidades urbanas individuales, ese poder ejecutivo tendría que tener una responsabilidad particular en la ubicación y reubicación del empleo burocrático. Aunque discutible, el papel asesor de ese organismo sería más importante que sus funciones ejecutivas -en cuanto a ofrecer información para permitir que las empresas pudieran satisfacer sus propias necesidades de ubicación con las oportunidades creadas a través de la estrategia nacional de asentamiento, porque muchas decisiones sobre localización se toman basándose en una información inadecuada sobre las posibilidades existentes. Esta podría ser una función muy importante para ese organismo ejecutivo. (Webber, 1972; Cyert y March, 1966). La incertidumbre que generalmente ha descorazonado a las empresas para trasladarse a grandes distancias, podría reducirse si se dispusiera de información sobre, por ejemplo, oportunidades de contactos en la nueva ubicación. Además, la creciente importancia de los factores no-económicos en la toma de decisiones, por ejemplo, la percepción de la preferencia por ciertas unidades urbanas residenciales, sugiere que el ejecutivo podría intervenir en la presentación de imágenes públicas de las unidades seleccionadas.

Otra función clave del ejecutivo en localizaciones sería planificar la reubicación, tanto desde el punto de vista del comportamiento económico de la organización como de las condiciones de vida de sus empleados; esto último porque la reubicación de las funciones de toma de decisiones implica que los individuos probablemente se trasladen junto con su empleo.

Aunque esto no contribuirá directamente a proporcionar empleos a corto plazo a personas que normalmente viven en la región de desarrollo, estos desplazamientos obviamente traerán beneficios indirectos y a largo plazo. Una nueva localización de empleos para un cierto número de unidades urbanas importantes, establecería por consiguiente un compromiso entre los empleos móviles para la gente en sus actuales lugares de residencia, por un lado, y las personas que se trasladan a los lugares actuales de trabajo, por el otro.

Hay que insistir fuertemente en la permanente necesidad de dirigir el proceso de ajuste de la localización y de cambios, desde todo punto de vista. En particular, esto significa considerar también los efectos regionales de las políticas espaciales y no espaciales. Por ejemplo, las consecuencias de los cambios en la estructura de las grandes corporaciones, en la organización de los servicios de salud y educativos, o en las relaciones económicas externas de la nación. Estas son claramente tareas para un programa de investigación orientado políticamente. Una serie adicional de temas de investigación se insinúan por sí solos. En primer lugar existe una necesidad de información básica fidedigna sobre cambios de localización que sirva de base para estudios más detallados. En particular, es necesario establecer un mecanismo de advertencia precoz de reubicaciones pendientes de oficinas y de necesidades de expansión. Pero como quiera que los cambios de localización representan sólo una parte minoritaria del proceso de ajuste de las organizaciones a las condiciones cambiantes, se necesita con urgencia una mayor investigación sobre la manera en que las unidades interactúan con un medio ambiente espacial diferente. Por ejemplo, los estudios acerca de los patrones de comunicación de las unidades en diferentes situaciones de ubicación, podría servir de guía para determinar el tipo de funciones que sería necesario para crear centros de empleo en las áreas de desarrollo y para reducir al mínimo la fuga de efectos multiplicadores.

Las consecuencias de la reubicación y los cambios estructurales de las organizaciones deben estudiarse en función de los costos y beneficios para las comunidades que los dan y para las que los reciben. Por ejemplo, es vital que la dispersión de los servidores públicos planificada en muchos países miembros, sea cuidadosamente dirigida de acuerdo con los costos para la capital resultantes de la dispersión, y de los beneficios para la nueva comunidad. En realidad, convendría disminuir la tasa de dispersión no planificada debido a los efectos adversos que podría tener en la estructura ocupacional de la capital. Además de los efectos espaciales directos, se necesitan estudios cuidadosos sobre las consecuencias de la dispersión en la vida profesional de los individuos. Es vital que este tipo de información se utilice en el proceso de la toma de decisiones y sirva como base para una re-evaluación contínua de las políticas de dispersión.

V. CONCLUSIONES

La finalidad del análisis precedente ha sido ofrecer una base para mis comentarios sobre el documento del profesor Richardson. Estos comentarios pueden agruparse a grandes rasgos en cuatro puntos, posiblemente superpuestos. El primero se refiere a la necesidad de establecer normas sobre tamaño de ciudades, y sobre distribución de ciudades según su tamaño, dentro del marco de una estrategia nacional de asentamiento más amplia, a través de la cual puedan coordinarse una serie de políticas espaciales y no espaciales. El segundo punto se refiere a la necesidad de examinar cuidadosamente los efectos distributivos de la urbanización tanto al interior como entre ciudades. Como resultado de un desequilibrio a corto plazo que puede resultar de la operación de procesos de urbanización, el tercer punto se refiere a la necesidad de asegurar que las actividades económicas y los hogares coexistan con un medio ambiente urbano adecuado dentro del sistema de ciudades. Finalmente, debido a que las ciudades de una nación forman un sistema unificado e integrado, el último punto se refiere a la necesidad de que los problemas intra-urbanos e inter-regionales se inserten en el contexto más amplio del sistema nacional de ciudades. Los problemas (y ventajas) de las ciudades más grandes son inseparables de los de las ciudades de las áreas de desarrollo; por lo tanto, es necesario establecer un equilibrio entre las políticas intra-urbanas y las destinadas a actuar sobre la distribución inter-urbana de la población y de la actividad económica.

*
* *

Cuadro 1

EJEMPLOS DE LA CONVERGENCIA DE POLITICAS URBANAS Y REGIONALES HACIA ESTRATEGIAS NACIONALES DE ASENTAMIENTOS (MODIFICADA DE BOURNE, 1973)

	POLITICA URBANA →		ESTRATEGIA NACIONAL DE ASENTAMIENTO	← POLITICA REGIONAL	
	Perspectiva previa o actual	Perspectiva futura		Perspectiva futura	Perspectiva previa o actual
CONCEPTOS Y DEFINICIONES	Ciudad o zona físicamente definida.	Región urbana o sistema urbano diario (área de mercado de trabajo).	Interdependencia al interior y entre un sistema de ciudades jerárquicamente ordenado.	Región funcionalmente integrada (basada en interdependencias económicas).	Región estructural uniforme (basada en estructura industrial).
METAS	Forma espacial y física.	Manejo de los procesos de cambio económico y social.	La regulación del medio ambiente total; una perspectiva de sistema abierto y contextual.	Igualdad del desarrollo económico, social y físico.	Equilibrio económico.
PROBLEMAS	Usos incompatibles de la tierra. Concentración espacial de empleo industrial y burocrático.	Polarización social. Oportunidades de empleo y estructura ocupacional desajustadas.	Manejo de efectos distributivos indirectos y externos.	Estructura ocupacional especializada. Problemas de acceso a información especializada.	Estructura industrial especializada. Inaccesibilidad para el transporte de bienes.
INSTITUCIONES	Autoridades sectoriales independientes (educación, salud, transporte, etc.).	Autoridades unitarias.	Jerarquía de la planificación espacial: nacional, regional y local.	Super-ministerios con oficinas regionales.	Ministerios nacionales independientes (transporte, vivienda, planificación, etc.).
POLITICAS a) FISICAS	Esquemas locales relativos al exceso de población.	Desarrollo de ciudades importantes como contrapesos.	El sistema nacional de ciudades como marco para la coordinación intersectorial y jerárquica de las políticas públicas.	Control de varias ciudades importantes.	Control del crecimiento físico de metrópolis singulares.
b) ECONOMICAS	Dispersión industrial.	Dispersión de oficinas y de industrias.		Controles espaciales y sectoriales selectivos e incentivos para oficinas e industrias (descentralización).	Controles e incentivos industriales extensivos (dispersión).
c) SOCIALES	Políticas espaciales en educación, salud, etc.	Areas de prioridad urbana selectiva.		Perfeccionamiento ocupacional y subvenciones espacialmente selectivas (transporte de pasajeros).	Políticas sociales no espaciales (beneficios de cesantía).

Gráfico 1

DESTINOS PRINCIPALES DE LOS MIGRANTES INTER-URBANOS, 1965-66
(AREAS METROPOLITANAS ESTANDAR DE MERCADOS DE TRABAJO)

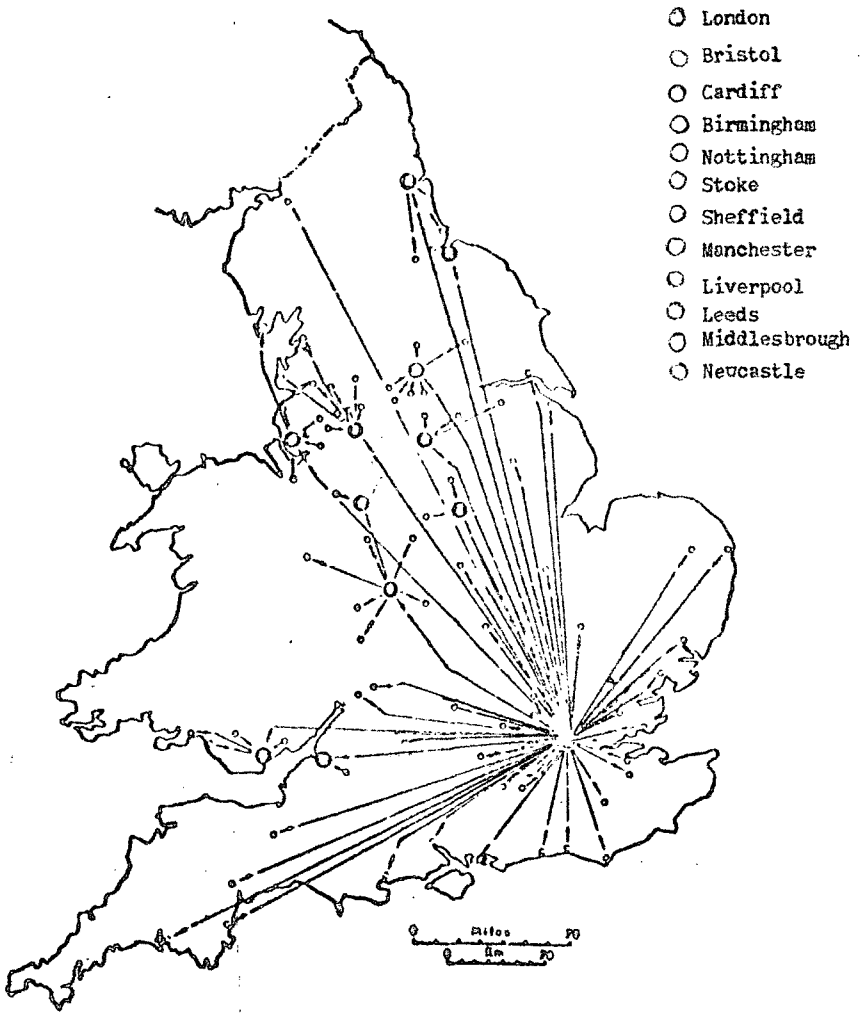
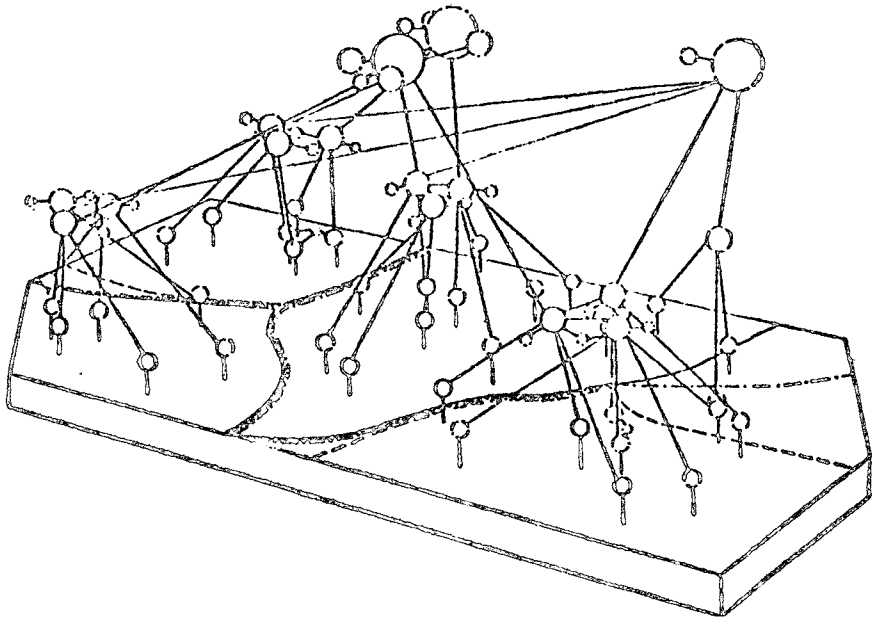
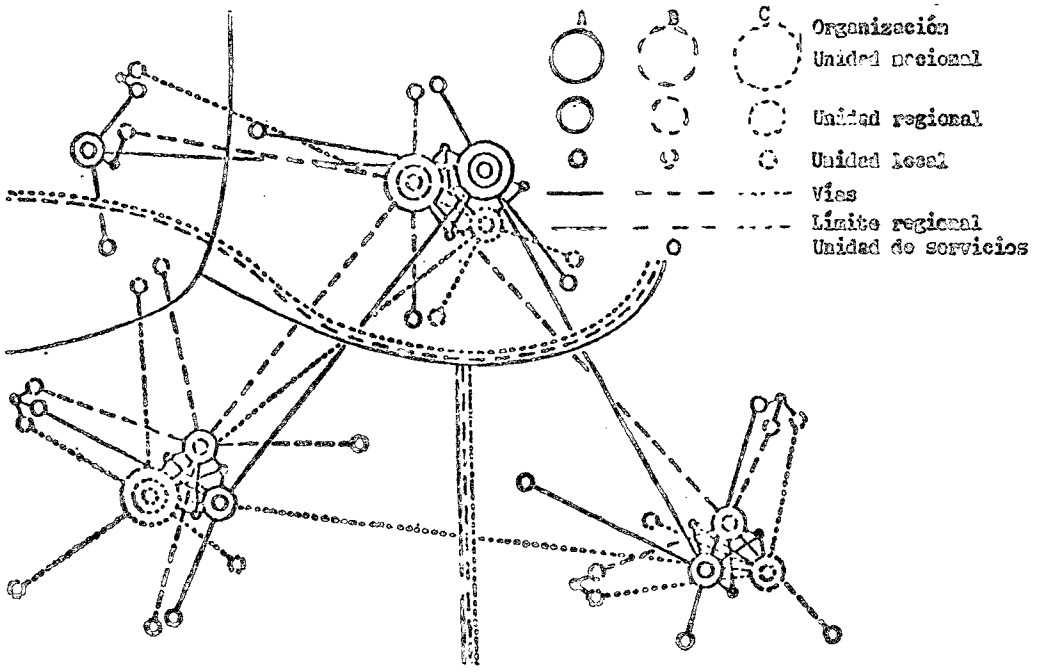


Gráfico 2

ESTRUCTURA ESPACIAL DE TRES ORGANIZACIONES HIPOTETICAS
(SEGUN WARNERYD)



Un modelo geográfico de tres organizaciones, compuesto de unidades que se vinculan entre sí pero al mismo tiempo divididas en niveles jerárquicos y esparcidas en el espacio geográfico. El tamaño de las esferas indican el nivel.



Unidades, vínculos y límites regionales de las organizaciones proyectadas en un mapa.

Gráfico 3

DESTINOS PRINCIPALES DE LAS LLAMADAS TELEFONICAS EN LA REPUBLICA DE IRLANDA (SEGUN O'SULLIVAN, 1968)

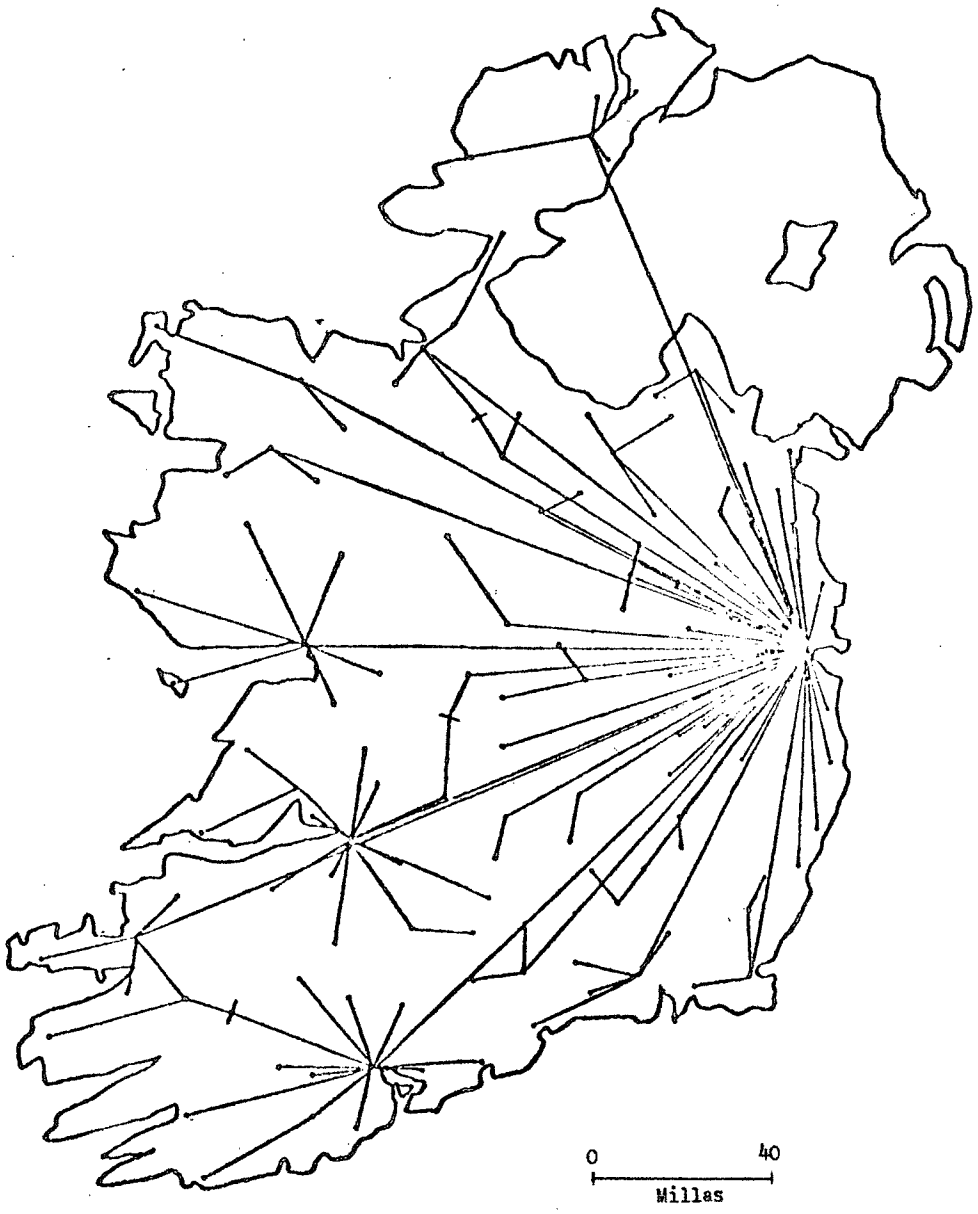
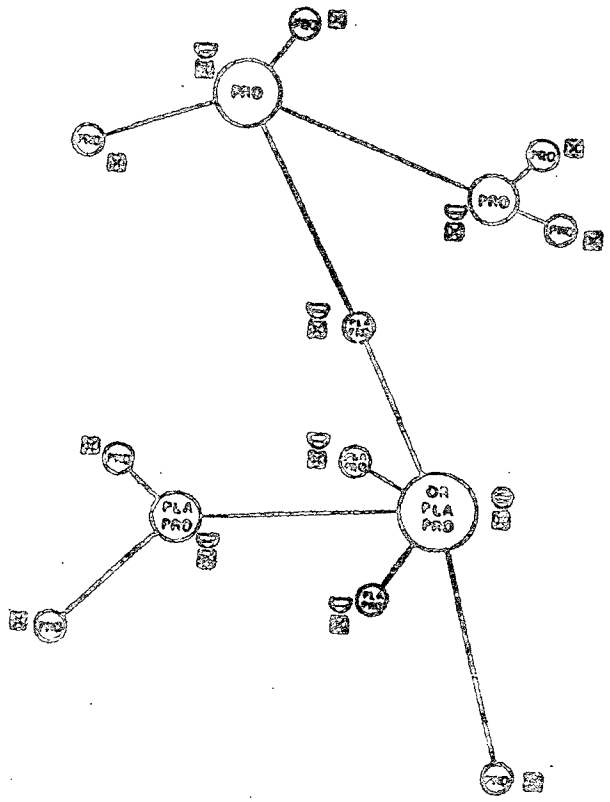


Gráfico 4

CLASIFICACION TEORICA DE LAS REGIONES PERIFERICAS DE LA ZONA URBANA, PARA UN SISTEMA HIPOTETICO DE CIUDADES



Rango/tamaño de los mercados de trabajo urbanos

- Nacional (grande)
- Sub-nacional (grande)
- Regional (intermedio)
- Local (pequeño)

Estructura de las organizaciones

- Decisión
  - Administración
  - Control de producción
- Producción

Vías de transporte

0 1 2 3 4 horas

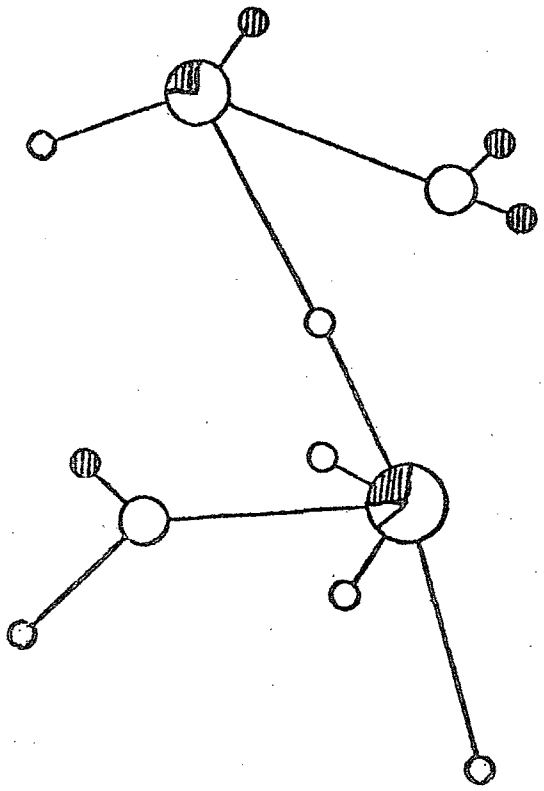
Proceso de decisiones

OR	Orientación
PLA	Planificación
PRO	Programado

Cada unidad urbana está caracterizada por las partes de una organización multi-unitaria y el tipo de procesos de decisión más apropiados para las regiones periféricas del área local, y su patrón de acceso a todas las demás unidades en el sistema de unidades.

Gráfico 5

CLASIFICACION TEORICA DEL MEDIO AMBIENTE SOCIAL
PARA UN SISTEMA HIPOTETICO DE CIUDADES



Rango/tamaño de los mercados de trabajo urbanos

- Nacional (grande)
- Sub-nacional (grande)
- Regional (intermedio)
- Local (pequeño)

Distribución relativa de las familias de acuerdo al acceso a oportunidades de empleo y servicios sociales

- Bajo nivel de empleo y provisión social pobre
- Rango moderado de empleo y provisión social
- Alto nivel de oportunidades de empleo y servicios sociales

Vías de transporte

0 1 2 3 4 horas

Cada unidad urbana está caracterizada por la proporción de familias con acceso alto, moderado y bajo a una serie de oportunidades de trabajo y servicios sociales, tanto localmente como en otras partes del sistema de ciudades. Los círculos sin división indican que todas las familias caen en una categoría particular de acceso.

REFERENCIAS

Baker, L.L.H. y Goddard, J.B., "Inter-sectoral contact flows and office location", en Wilson, A.G. (ed.), London Studies in Regional Science, vol. 3 (Londres, Pion Press, 1972).

Berry, B.J.L., "Hierarchical diffusion: the basis of developmental filtering and spread in a system of growth centres" en N.M. Hansen (ed.), Growth Centres in Regional Economic Development (Nueva York, The Free Press, 1972).

Boudeville, J.R., Problems of Regional Economic Planning (Edimburgo, 1966)

Bourne, L.S., Regulating Urban Systems: A Comparative Review of National Urbanization Strategies (Australia, Canada, Britain and Sweden) (Otawa, Ministry of State for Urban Affairs, 1973) (mimeo.).

Cyert, R.N. y March J.G., A Behavioural Theory of the Firm (Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963).

Davis, B., Social Needs and Resources in Local Services: A Study of Variations in Standards of Provision of Social Services between Local Authority Areas (Londres, Joseph, 1968).

EFTA, Examination of the Growth Centre Idea (Ginebra, European Free Trade Association, 1968).

EFTA, National Settlement Strategies: A Framework for Regional Development (Ginebra, European Free Trade Association, 1973).

Emery, F.E. and Trist, E.L., Towards a Social Ecology: Contextual Appreciations of the Future in the Present (Londres, Plenum Press, 1972).

Goddard, J.B., Office Linkages and Location: A Study of Communications and Spatial Patterns in Central London (Oxford, Pergamon Press, 1973).

Goddard, J.B., "Information flows and the development of the urban system: theoretical considerations and policy implications", Proceedings of Urban Economics Conference (London, Centre for Environmental Studies, 1973 B).

Goodwin, W., "The Management Centre in the United States", Geographical RReview (55), 1965, págs. 1-16.

Hagerstrand, T., "What about people in regional science?", Papers, Regional Science Association (24), 1970, págs. 7-21.

Hall, P., "The spatial structure of metropolitan England and Wales", in M. Chisholm and G. Manners (eds.), Spatial Policy Problems of the British Economy (Cambridge, Cambridge University Press, 1971).

Hall, P., et al., The Containment of Urban Britain, vol. I, Urban and Metropolitan Growth Processes (Londres, Allen and Unwin, 1973).

Pahl, R.E., "Is the mobile society a myth?", in R.E. Pahl (ed.), Whose City? (Londres, Longmans, 1970).

Pahl, R.E., "Property and the urban system", in M. Chisholm and G. Manners (eds.), Spatial Policy Problems of the British Economy (Cambridge, Cambridge University Press, 1971).

Pred, A.R., "The growth and development of systems of cities in advanced economies", Lund Studies in Geography, Series B, No. 38, 1973.

Richardson, H.W., "Optimality in city size, systems of cities and urban policy: a sceptic's view", Urban Studies (9), 1972, págs. 29-49.

Thorngren, B., "Regional economic interaction and flows of information" in Proceedings of the Second Poland/Norden Regional Science Seminar Studies, vol.33, Committee for Space Economy and Regional Planning of the Polish Academy of Sciences, P.W.N. (Varsovia, Polish Scientific Publications, 1967).

Thorngren, B., "How do contact systems affect regional development?", environment and Planning, (2), 1970, págs. 409-427.

Tornquvist, G., "Contact systems and regional development", Lund Studies in Geography, Series B, No.35 (Lund, Gleerup, 1970).

Tornquvist, G., "Contact requirements and travel facilities: contact models of Sweden and regional development alternatives", Lund Studies in Geography, Series B, No. 38, (Lund, Gleerup, 1973).

Webber, M.N., "Order in diversity: community without propinquity", in L. Wingo (ed.), Cities and Space: the Future Use of Urban Land (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1963).

Webber, M.N., "The urban place and non-place urban realm", in D.L. Foley, et.al., (eds.), Explorations into Urban Instructure, (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1964).

*
* *

CELADE - Centro Latinoamericano de Demografía

J.M. Infante 9, Casilla 91
Santiago, Chile

Av. 6a., Calle 19
Apartado postal 5249
San José, Costa Rica