

88 61.001-

1515-19822.

8

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA Y ESTADISTICA

35533

AREA DE POBLACION Y DESARROLLO



DESARROLLO REGIONAL, MIGRACIONES Y CONCENTRACION URBANA EN AMERICA LATINA: UNA INVESTIGACION COMPARATIVA

Coordinador general: Raúl Urzúa

Equipo: Raúl Atria  
Rosa Bravo  
Armando Di Filippo

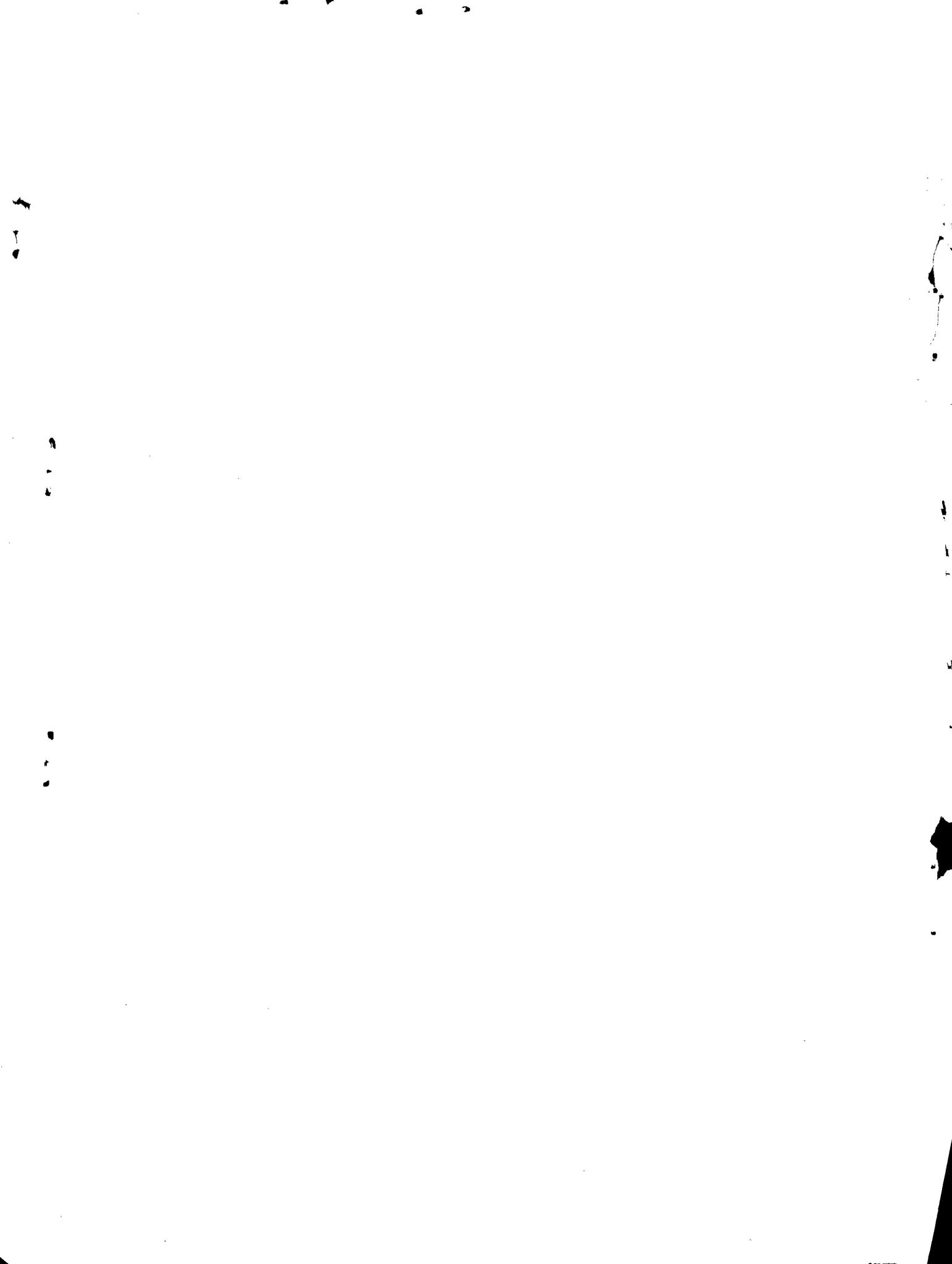
Marzo, 1982

Santiago, Chile



900031522 - BIBLIOTECA CEPAL

SECRETARIA DE ECONOMIA Y FINANZAS



INDICE

0  
nota

1

[

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	i
1. Antecedentes y justificación .....	i
2. Delimitación del objeto de estudio .....	iii
3. Centros participantes, estructura organizativa y desarrollo del proyecto .....	v
I. LINEAMIENTOS TEORICOS .....	1
1. Consideraciones generales .....	1
2. Hacia una identificación de los determinantes directos de las migraciones .....	3
3. Estilo de desarrollo, la dinámica económica de los centros y las periferias y determinantes de las migraciones: un análisis simplificado .....	6 10; 14
II. LA CONCENTRACION DE LA POBLACION EN LAS CIUDADES CAPITALES .....	17
1. La situación al iniciarse el período .....	18
2. Los cambios dentro del período .....	20
A. Perú .....	23
B. Uruguay .....	26
C. Argentina .....	29
D. Paraguay .....	32
E. Chile .....	34 - 34 - 35
F. Colombia .....	35
3. Conclusiones .....	37
III. LAS TENDENCIAS DE LAS MIGRACIONES INTERNAS HACIA LAS CIUDADES CAPITALES .....	41
1. Argentina .....	42
A. Contribución de las migraciones al crecimiento total de las ciudades principales .....	42

Indice

Página

	B. Las migraciones hacia las ciudades principales en Argentina: 1945-60; 1960-70 .....	43
52-58	2. Chile .....	50
	A. Contribución de las migraciones al crecimiento total de las ciudades principales .....	50
	B. Las migraciones interprovinciales en Chile: 1952-60; 1960-70; 1965-70 .....	52
	3. Colombia .....	58
	A. Contribución de las migraciones al crecimiento urbano y al de Bogotá .....	58
	B. Las migraciones interdepartamentales en Colombia: 1951, 1964 y 1973 .....	60
	4. Paraguay .....	65
	A. Contribución de las migraciones al crecimiento urbano nacional y al crecimiento de Asunción .....	65
	B. Las migraciones internas en Paraguay: 1967-1972 .....	66
	5. Perú .....	71
	A. Contribución de las migraciones al crecimiento urbano nacional y al crecimiento de Lima-Callao ..	71
	B. Migraciones interdepartamentales y hacia Lima-Callao en Perú: 1961-1972; 1967-1972 .....	72
	6. Uruguay .....	76
	A. La importancia de las migraciones en el crecimiento urbano de Uruguay y en el de Montevideo .....	76
	B. Las corrientes migratorias internas en Uruguay: 1960-1963; 1970-1975 .....	77
85-87	7. Algunas conclusiones .....	84
	✓ IV. EL MARCO ECONOMICO-SOCIAL DE LA CONCENTRACION URBANA ...	89
89-92	1. Características generales .....	89
94-97	2. El Estado en la economía: tendencias de la inversión pública (1950-1970) .....	93
121-123	3. Las políticas de desarrollo e industrialización: sus rasgos básicos .....	98
132-139		

Indice

2 (cont.)

Página

A. La industrialización incipiente: Paraguay .....	98	
B. La industrialización tardía: Colombia y Perú.....	104	
V. LOS DETERMINANTES DIRECTOS DE LAS MIGRACIONES .....	140	
1. Los determinantes directos incluidos en el análisis comparativo .....	141	
A. Las oportunidades ocupacionales .....	141	
B. Las condiciones de existencia .....	144	
C. La distancia y la distribución de las corrientes migratorias .....	146	
D. Distancia y oportunidades alternativas .....	146	
2. La definición de migración adoptada en el estudio ..	148	
3. Resultados .....	151	
A. Los determinantes de la emigración desde las unidades administrativas .....	151	
B. ¿Hacia dónde migrar? Factores que afectan la elección de un destino .....	157	
4. Interpretación de los resultados obtenidos .....	170	
A. Las oportunidades ocupacionales como determinante de las migraciones internas .....	170	
B. Las condiciones de existencia como determinantes de la migración interna .....	175	
C. La distancia y las oportunidades intervinientes ..	177	
ANEXOS AL CAPITULO V .....	180	
VI. POLITICAS DE DESCONCENTRACION TERRITORIAL, ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DINAMICA ECONOMICA DEL CENTRO Y LAS PERIFERIAS .....	214	
1. Las políticas de desconcentración territorial: una revisión sintética .....	215	
A. Políticas generales de redistribución espacial ..	215	218
B. Políticas de colonización y reforma agraria .....	221	224
2. Estructura productiva, dinamismo económico y generación de empleo. Análisis comparado .....	225	
A. Características estructurales y grado de concentración de la actividad económica en los centros .....	226	
B. Dinámica de las economías regionales .....	231	235

173-180

3



## Indice

	<u>Página</u>
C. Generación de empleo .....	236
D. Dinamismo económico y generación de empleo ...	240
3. Importancia de los subcentros en la generación de empleos .....	242
A. Los subcentros del primer nivel .....	242
B. Los subcentros del segundo nivel .....	244
C. Los subcentros del tercer nivel .....	245
D. Generación de empleos en unidades administrativas típicamente periféricas .....	246
4. Conclusiones .....	250
✓ VII. SINTESIS Y CONCLUSIONES .....	252
1. Primer elemento componente: la concentración urbana .....	252
2. Segundo elemento componente: las migraciones hacia los centros .....	254
3. Tercer elemento componente: los determinantes directos de las migraciones .....	255
4. Cuarto y quinto elementos componentes: la concentración del producto y de la generación de empleos .....	258
5. Implicaciones de los resultados .....	263

253-254  
255-261

Por último, hay que anotar que el proceso de urbanización ha ido acompañado de una acentuación de la primacía de la ciudad principal respecto de los restantes centros de los sistemas urbanos nacionales, situación que caracteriza a los países más urbanizados de la región, pero que ahora empieza a manifestarse con gran fuerza en aquellos países que se han incorporado tardía y aceleradamente al proceso.

Los procesos ya mencionados han ido acompañados de una masiva transferencia de población rural a las áreas urbanas, tanto a consecuencias de la emigración rural como de la transformación en urbanos de núcleos que eran rurales. Los antecedentes disponibles indican que entre 1950 y 1970 las áreas rurales transfirieron cerca del cincuenta y un por ciento de su crecimiento esperado, o alrededor de cuarenta millones de habitantes, a las áreas urbanas, de los cuales se puede estimar en aproximadamente veintinueve millones la transferencia vía migraciones rural-urbanas.<sup>1/</sup>

Simplificando, puede decirse que las tendencias anteriores dan lugar a dos reacciones distintas. Por un lado, está la abundante literatura que las vincula con una serie de características consideradas socialmente indeseables, tales como: la exagerada expansión de las ciudades y la paulatina absorción por éstas de tierras agrícolas generalmente de buena calidad; la tugurización; el aumento de los déficits de servicios; la contaminación ambiental, el desempleo, y subempleo urbanos; la marginalidad ecológica entre estratos sociales urbanos con niveles de vida profundamente dispares, etc.<sup>2/</sup> Por otro lado, la relación causal que, explícita o implícitamente, se establece entre esos problemas y la concentración urbana ha sido puesta en duda, indicándose que problemas tales como la falta de empleo y de servicios sólo han llegado a hacerse más visibles en las ciudades, pero que en realidad existían con anterioridad.<sup>3/</sup>

---

1/ Gatica, F., Op.cit.

2/ Ligia Herrera ha hecho un cuidadoso análisis empírico de estas características y de los factores ligados con su aparición en "La concentración urbana y la dispersión de la población rural de América Latina. Su incidencia en el deterioro del medio humano", (versión preliminar) septiembre, 1975, manuscrito. Una versión resumida apareció en Ligia Herrera, Fernando Gatica y Ricardo Jordan, Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina: Situaciones críticas, Santiago de Chile, Unidad Central del PISPAL, Documento de Trabajo N° 6, abril, a975.

3/ Véase, Jordan, Ricardo, Capítulos II y VI en Herrera, Ligia; Gatica, Fernando y Jordan, Ricardo, Ibid.

Tampoco han faltado las voces escépticas que, frente al interés de los gobiernos y los organismos internacionales especializados porque se formulen e implementen políticas destinadas a frenar las tendencias anteriores, sostienen su transitoria inevitabilidad.

## 2. Delimitación del objeto de estudio

Las tendencias anteriormente descritas de manera somera y la diversidad de opiniones respecto a la posibilidad de modificarlas, así como el carácter de la relación que tienen con una serie de problemas asociados a ellas, constituyen las tres caras de la gran temática acerca de la urbanización y la distribución espacial de la población en América Latina. Desde una perspectiva científica esa temática implica, en un primer momento, describir el fenómeno a ser explicado, vale decir, las tendencias en la distribución espacial de la población y el proceso de urbanización, señalando el peso relativo que en ellos tienen sus componentes demográficos, es decir, el crecimiento natural y las migraciones. Hecho lo anterior, es preciso explicarlo mediante la identificación de sus causas. Por último, es necesario establecer la naturaleza de la relación que ellos tienen con los problemas socioeconómicos, culturales y políticos que les son concomitantes (efecto independiente de la estructura urbana y sus tendencias; efecto tanto de ellas como de otras causas estructurales; efectos ambos de causas estructuralmente comunes, etc.).

En su conjunto, esos tres subtemas plantean la inquietud teórica acerca de las características que ha asumido el desarrollo en los países de la región, y las tendencias en la distribución espacial de la población.

Es claro, sin embargo, que no se puede pretender abordar todos ellos en una sola investigación, siendo preciso elegir aquel que aparezca como teórica y prácticamente más estratégico.

El primero de los tres subtemas mencionados -la descripción de las tendencias en la distribución de la población y la concentración urbana- constituye un indispensable primer paso para avanzar hacia estudios de tipo explicativo, pero el grado de detalle que se persiga y el énfasis que se ponga en la descripción va a estar influido por cual sea el problema que se desea explicar.

De los otros dos, el más estratégico desde el punto de vista tanto teórico como práctico, es el de los determinantes de las tendencias detectadas en el proceso de urbanización en América Latina. En efecto, desde el primer punto de vista, obliga a examinar las relaciones entre esas tendencias y las características que asume el cambio socioeconómico en la región, mientras que, desde el segundo, la identificación de los determinantes es previa a la formulación de políticas redistributivas de población, ya que sin ella no se sabría cómo operar para modificar esas tendencias.

Dentro del último subtema y enmarcada en la gran temática acerca de las relaciones existentes entre las modalidades concretas de desarrollo que ha adoptado la región y las tendencias en la distribución espacial de la población, la investigación tiene por objeto examinar en países seleccionados los factores que están afectando a los determinantes del volumen y las corrientes de migración hacia la ciudad principal, con el objeto de contribuir a desenmarañar cual es la lógica del sistema en cada caso concreto, el papel que las políticas públicas han tenido en la realización o en la modificación parcial de esa lógica y los campos de acción posible abiertos al Estado, si se quisiera modificar las tendencias hacia la concentración urbana en las ciudades más grandes.

Para poder llevar a cabo ese objetivo general, el proyecto diseñado originalmente contemplaba análisis a los niveles nacional, regional, intra-regional y de grupos sociales específicos. Los comentarios enviados por un número importante de científicos sociales cuya opinión se había solicitado sirvieron de base para precisar y acotar el proyecto. Esas precisiones y acotaciones fueron discutidas y aprobadas en la reunión a que ya se hizo referencia. En síntesis, las modificaciones llevaron a desglosar el proyecto inicial en al menos dos proyectos que pasarían a constituir un programa de investigaciones conducentes a lograr el objetivo anteriormente descrito. La investigación a ser realizada en esta etapa quedó limitada a los niveles nacional y regional, postergándose el nivel intra-regional y de grupos sociales para una investigación posterior.

Como consecuencia de lo anterior, también fue necesario circunscribir los objetivos de la investigación actual a los límites realístamente

alcanzables dentro del plazo y con los recursos disponibles. De manera esquemática, los objetivos específicos de ella fueron definidos como:

- a) Sobre la base de una perspectiva histórica de la evolución de la red de asentamientos urbanos hasta alrededor de 1950, describir las tendencias en la urbanización, la concentración y la primacía urbana en los últimos 25 años;
- b) identificar los flujos de migración interna y sus cambios en igual período, con especial referencia a las migraciones hacia la capital del país y a centros alternativos;
- c) medir ciertos factores hipotéticamente determinantes de las migraciones en general y hacia la ciudad principal en particular;
- d) detectar las tendencias del desarrollo nacional y regional en el período, ligándolas a los factores mencionados en c) y a los objetivos a) y b) precedentes;
- e) examinar las políticas públicas y las estrategias más globales de desarrollo seguidas en el país, a fin de relacionarlas con los puntos anteriores;
- f) avanzar algunas primeras conclusiones acerca de las implicancias políticas que se derivan de la información acumulada.

### 3. Centros participantes, estructura organizativa y desarrollo del proyecto

De acuerdo a lo discutido en la reunión en que se aprobó el proyecto en su forma definitiva, se reconocieron tres formas de vinculación de los centros a la investigación. La primera es la que tendrían los centros encargados de su ejecución en los países seleccionados para que se lleve a cabo. La segunda es la que podría existir con proyectos sometidos al concurso ordinario del PISPAL que tuviesen objetivos total o parcialmente análogos o similares a los del proyecto comparativo. La tercera surgiría con centros que iniciarán proyectos similares al comparativo en países no cubiertos por éste y sin fondos del PISPAL.

Los centros que en definitiva se vincularon al proyecto siguiendo la primera modalidad fueron el CEDE, de la Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia; el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Perú; el CIEPLAN, de Chile; el CIESU, de Uruguay; y el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Con relación a los tres primeros centros, se acordó que éstos harían presentaciones a la Unidad Central y al Comité del Programa que incluyeran proposiciones de estudios directamente relacionados con el "proyecto central" en sus respectivos países. Los dos últimos tendrían, al contrario, más laxitud para ajustar el proyecto a la situación atípica de su país (Uruguay) o a aspectos específicos del proyecto central para los cuales fuera posible obtener información (Paraguay).

Todos los centros vinculados al proyecto de esa manera tuvieron un plazo de dos meses a partir de la Primera Reunión de Coordinación para hacer las mencionadas presentaciones. Ellas y el financiamiento respectivo fueron aprobados por el Comité del Programa en su Octava Reunión Ordinaria de febrero de 1977, en Ciudad de México.

La segunda forma de vinculación es la que existió con los proyectos "Desarrollo regional, migraciones y primacía urbana en la Argentina" del FUDAL de Buenos Aires, Argentina; "Características demográficas y sociales de la migración interna en el Perú, 1961-1972", del Instituto de Estudios Peruanos, y "El carácter del Estado latinoamericano en el período 1945-1970 como marco global de interpretación de la acción pública estatal en el dominio del fenómeno de concentración y primacía urbana", de FLACSO. El primero se centra en los tres primeros objetivos de la investigación comparativa, analizándolos para el caso argentino. El proyecto del IEP se concentra en los determinantes de la emigración rural en los lugares de origen. Por último, el proyecto de FLACSO se liga con los aspectos más políticos del proyecto al pretender proporcionar un marco global de interpretación de la acción pública estatal en el dominio del fenómeno de concentración y primacía urbanas. En mayor o menor grado, los resultados de esos proyectos han proporcionado insumos para el análisis comparativo que aquí se presenta.

Se pensó que la tercera forma de vinculación podría ser la que se estableciera con un proyecto sobre migraciones internas en el Ecuador, que estaba

planeando realizar la sede en ese país, de FLACSO. Al desistir este centro de llevar a cabo ese proyecto, las vinculaciones de este tipo no se produjeron.

Con respecto a la división de tareas entre la Unidad Central del PISPAL (integrada desde enero de 1978 al Area de Población y Desarrollo) y los centros vinculados en la primera forma mencionada anteriormente al Proyecto, se acordó que:

a) correspondería a la Unidad Central:

i) la coordinación general de la investigación en sus diversas etapas y de las investigaciones paralelas pero autónomas que lleven a cabo Centros.

Para esto se organizarán reuniones periódicas de coordinación, en las que participarán los investigadores responsables de los estudios a nivel nacional y de los que se realicen paralelamente con ellos;

ii) preparar ensayos acerca de algunos de los puntos específicos incluidos en la investigación, de las relaciones entre ellos con los problemas analizados en los estudios paralelos, o de las implicancias más generales que pueden inferirse de los datos producidos en el desarrollo de las investigaciones;

iii) sugerir formas precisas de medición de los distintos factores involucrados en la investigación, y técnicas de análisis de los datos que esas mediciones vayan entregando;

iv) llevar a cabo el análisis comparativo de la información que se obtenga a nivel de los países, y

v) establecer las vinculaciones con otros programas e investigaciones y crear los mecanismos que permitan utilizar los resultados que en ellos se logren, en la investigación comparativa.

b) correspondería a los centros nacionales:

i) obtener la información necesaria para poder llevar a cabo los diversos objetivos del proyecto, siguiendo para esto los lineamientos propuestos por la Unidad Central y aquéllos que se aprueben en las reuniones de coordinación;

- ii) realizar los análisis respectivos en cada país;
- iii) facilitar a la Unidad Central la información que ésta requiere para poder llevar a cabo los análisis que a ella competen, y
- iv) preparar informes parciales a fin de que sean discutidos en las diferentes reuniones de coordinación que se lleven a cabo.

La cobertura temporal corresponde el período que va desde los censos realizados alrededor de 1950 hasta los que se llevaron a cabo en o alrededor de 1970. Sin embargo, el análisis comparativo de los determinantes de las migraciones se centró en el último período intercensal, mientras que el estudio de las características político-institucionales incursionó hasta el siglo pasado.

Aunque, tal cual fuera presentado inicialmente al Comité del Programa, el proyecto contemplaba la utilización de datos secundarios y de otros primarios obtenidos mediante encuestas, en definitiva se decidió acudir sólo a información secundaria, principalmente de naturaleza censal. El estudio de las características institucionales del Estado y las políticas públicas se hizo mediante la consulta a obras especializadas y a los informes preparados por los equipos de los respectivos países.

Correspondió a Dagmar Raczynski la responsabilidad por el análisis del caso chileno; a Narda Henríquez, Etienne Henry y posteriormente José Blanes la del caso peruano; a Jorge Sapoznikow y después de José A. Ocampo, la del caso colombiano; a Luis Zúñiga y posteriormente Luis Galeano la del caso paraguayo; finalmente, a Mario Lombardi, Nelly Niedworok y Susana Prates la del caso uruguayo.

Los centros responsables de la ejecución del proyecto en los países completaron informes preliminares del conjunto de la investigación durante 1979. Al mismo tiempo, a partir del segundo semestre de 1978, el equipo coordinador central del proyecto, que desde enero de 1977 había pasado a formar parte del Area de Población y Desarrollo del CELADE, empezó el análisis comparativo del problema, de cuyos resultados se da cuenta en esta monografía.

Parte de los antecedentes utilizados en él provienen de los informes preparados por los equipos nacionales, pero otra parte importante tiene su origen en fuentes adicionales.

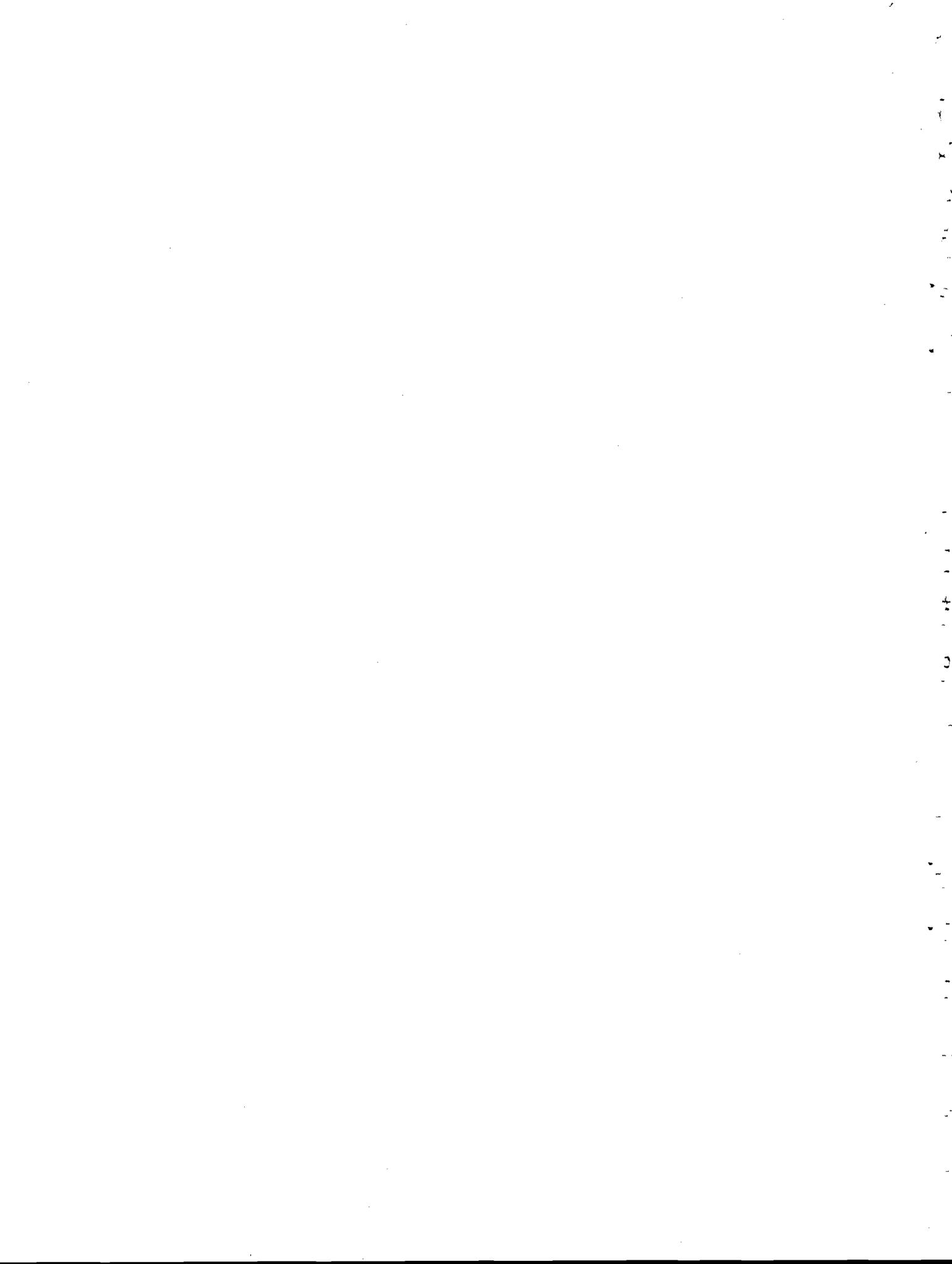
El análisis hecho en los países se ajustó, con las modificaciones que imponía la diversidad de situaciones respecto a la información disponible, a los lineamientos propuestos por el equipo coordinador y aprobados en las reuniones de coordinación. El presente informe mantiene la línea gruesa de ese análisis, pero ha introducido en él las modificaciones que la experiencia de los estudios de casos hacían aconsejables.

El equipo coordinador del proyecto por parte de CELADE estuvo constituido por Raúl Atria, Rosa Bravo, Armando Di Filippo, Angel Fucaraccio y Raúl Urzúa. Fernando Gatica, en ese momento miembro, al igual que todos los anteriormente nombrados, del Area de Población y Desarrollo de CELADE, realizó un estudio paralelo al proyecto acerca de las tendencias de la urbanización entre 1950 y 1970 y preparó un documento metodológico sobre la definición de las áreas metropolitanas, sirviendo ambos de insumos para la investigación.

El análisis comparativo y la preparación del presente informe correspondió principalmente a Raúl Atria, Rosa Bravo y Raúl Urzúa. Tomás Mittnacht y Luis Zúñiga colaboraron en diversas etapas al análisis de los determinantes directos de las migraciones, siendo este último quien sugiriera y aplicara la técnica que se empleó para descomponer los efectos de esos determinantes sobre la atracción que ejercen las distintas unidades administrativas. Armando Di Filippo hizo contribuciones a la redacción del Capítulo I, Angel Fucaraccio comentó el Capítulo IV y Fernando Gatica el Capítulo II. Juan Carlos González colaboró en la preparación de los anexos. El Anexo en que se aplica el procedimiento de estimación del modelo recursivo empleado en el análisis de los determinantes fue preparado por Luis Zúñiga.

La coordinación general del proyecto a lo largo de sus diversas etapas correspondió a Raúl Urzúa, con el apoyo permanente de Rosa Bravo, quien tuvo además a su cargo el asesoramiento directo a los centros para el estudio de las tendencias del desarrollo regional y el análisis comparativo de las mismas.

Una versión preliminar de este documento fue discutida en un seminario realizado en la sede del CELADE en Santiago, entre el 2 y el 5 de septiembre de 1980, en el cual participaron los redactores del mismo, los responsables de los estudios nacionales, el Dr. Claudio Stern, Secretario Ejecutivo de PISPAL y el Sr. Daniel Rodríguez, miembro de la Secretaría de la misma institución, y los investigadores Alan Lavell, Enzo Faletto, Pedro Pires, Jorge Arévalo y Gerardo González, como invitados especiales. Con posterioridad el Sr. Carlos de Mattos, experto del ILPES, hizo llegar sus comentarios sobre esa versión. La forma actual del documento trata de recoger, dentro de lo posible, las sugerencias hechas, pero ciertamente ni los encargados de los estudios nacionales ni los otros expertos consultados son responsables de las deficiencias que, sin duda, sigue teniendo.



## INTRODUCCION

### 1. Antecedentes y justificación

Tal como lo indica su título, la investigación a que corresponde el presente informe estuvo destinada a estudiar desde una perspectiva comparativa, un aspecto específico -la concentración en las grandes metrópolis- de un proceso -la urbanización en América Latina- cuya magnitud, ritmo y aceleración creciente, aun reconociendo diferencias en el tiempo y en el espacio, le dan una fisonomía que inquieta a los políticos y obliga a clarificar a los científicos sociales.

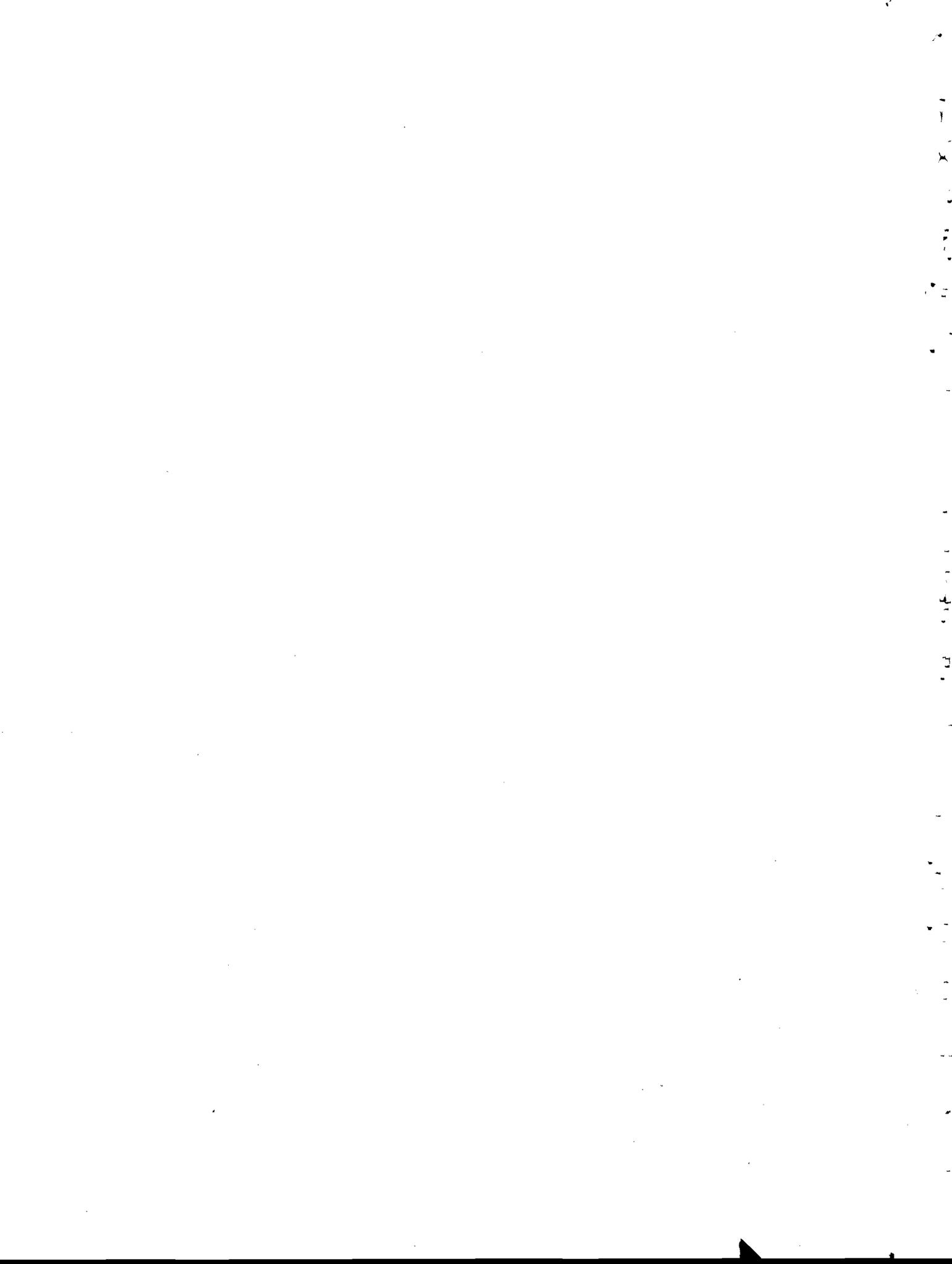
Recordando brevemente los antecedentes disponibles, es necesario mencionar que en los últimos treinta años la población urbana de América Latina creció tres veces y media y en el decenio 1960-70, a una tasa del 5,2 por ciento, mientras que la población total lo hizo dos veces y media,<sup>1/</sup> con una clara tendencia a que aumente en los últimos años la proporción del crecimiento demográfico que absorben los centros urbanos.<sup>2/</sup>

No puede tampoco dejar de mencionarse la gran tendencia a la concentración urbana y a la metropolización que manifiesta ese proceso de urbanización. En efecto, las cifras para 1970 indican que el 74,7 por ciento de la población en núcleos de 20 000 y más, residía en ciudades de 100 000 habitantes y más, el 56 por ciento lo hacía en ciudades de más de 500 000 habitantes, y el 47,3 por ciento en las 17 grandes metrópolis de más de un millón de habitantes. En cambio, en 1950 solamente el 38,3 por ciento de la población urbana se concentraba en las seis ciudades que en ese momento contaban con un millón y más habitantes.<sup>3/</sup>

1/ Hardoy, Jorge E., "El proceso de urbanización en América Latina", en La cultura de América Latina, Monografía 2, La Habana, 1974.

2/ Aumentó desde el 55 por ciento en la década 1950-60, al 67 por ciento en la década 1960-70, según datos de CEPAL, Población y Desarrollo, Vol. I, febrero, 1974.

3/ Gatica, Fernando, Veinte años de urbanización en América Latina, CELADE, mimeografiado, 1978.



## I. LINEAMIENTOS TEORICOS

### 1. Consideraciones generales

Tal como lo definiéramos en la Introducción, nuestro problema de investigación consiste en clarificar empíricamente y sobre una base comparativa, las relaciones existentes entre las modalidades de desarrollo seguidas por los países y las migraciones al interior de ellos, en cuanto éstas son responsables de las tendencias a la concentración de la población en sus ciudades principales.

La naturaleza misma del problema que queremos abordar obliga a ir más allá de la descripción de las tendencias de la migración interna, de la concentración urbana o del desarrollo, tomadas aisladamente, estableciendo los vínculos entre todas ellas y los procesos que ligan a sus diversas dinámicas. La tarea de este capítulo es presentar los lineamientos teóricos que han servido de guía para la identificación empírica de las interrelaciones entre los diversos niveles y procesos involucrados.

Digamos de partida que, aunque pueda aparecer simple a primera vista, esa tarea dista mucho de serlo. Ella se ve complicada porque, en la práctica, sólo en contadas ocasiones se ha intentado ligar explícitamente diversos niveles de análisis. En efecto, una parte importante de las investigaciones empíricas acerca del tema son descripciones de las motivaciones para migrar que reconocen los migrantes al ser interrogados mediante encuestas en sus lugares de residencia actual. Otra parte igualmente importante son investigaciones que hacen uso de datos censales para examinar el peso relativo de variables económicas (diferenciales de salario por áreas y/o regiones, tasas de desempleo, etc.) o sociales (educación, salud, etc.), sobre las tasas emigratorias o la forma como se distribuyen los migrantes, sin vincular los

resultados ya sea con las decisiones individuales, ya con las transformaciones estructurales del conjunto de la sociedad.

En nuestro caso, la identificación de los vínculos entre los determinantes más directos de las migraciones, por un lado, y los grandes procesos de cambio socioeconómico, por el otro, es una tarea ineludible, ya que constituye nuestro objeto de estudio.

Nuestra intención es examinar desde una perspectiva comparativa, las relaciones existentes entre las características particulares de las transformaciones socioeconómicas que han tenido lugar en los países investigados, sus migraciones internas y las tendencias que ellos muestran respecto a la concentración de población en la ciudad principal.

Sin embargo, el énfasis en las transformaciones estructurales en cuanto causantes de los movimientos de población no significa de manera alguna minimizar la importancia del análisis empírico de los factores que aparecen como determinantes directos de las migraciones. Al contrario, se ha hecho un esfuerzo tanto por identificar cuáles son esos determinantes en cada situación nacional, como por establecer los vínculos que ellos tienen con esas transformaciones estructurales. Teóricamente ello exige seleccionar dentro de la multiplicidad de posibles determinantes directos de la migración interna aquellos que hipotéticamente tengan mayor fuerza explicativa respecto a las mismas. Esa selección pasa, en un segundo momento, a ser un guía que nos orienta acerca de cuáles serán los componentes del cambio macro estructural en los cuales hay que poner especial atención para hacer inteligibles las tendencias en la distribución de la población.

Antes de dar más contenido sustantivo a la forma como se relacionan los niveles incluidos en la investigación, es necesario recordar el carácter comparativo de este estudio. Siendo él parte de un programa de investigaciones que tiene como objetivo producir resultados que sean políticamente relevantes, se ha procurado, en la medida de lo posible, asegurar la superación de la aparente contradicción entre la importancia teórica y la práctica en los estudios comparativos. Como se sabe, las investigaciones de este tipo permiten

ganar en generalidad y abstracción lo que pierden en especificidad, siendo esta última característica la que más importa desde un punto de vista práctico. Si esta investigación va a producir resultados relevantes para políticas redistributivas de población, debiera permitir identificar lo más completamente posible los factores determinantes del proceso de concentración en la ciudad principal en cada uno de los países incluidos en ella, en relación con las características concretas que ha asumido el proceso de desarrollo en ellos.

Pero, por otro lado, centrar la atención exclusivamente en casos particulares hace correr el peligro de terminar con detalladas y, a veces, interesantes descripciones de una situación, sin que se pueda derivar de ellos qué es propio y específico de ella, qué relaciones son generalizables a otras situaciones análogas y, por último, qué otras tienen aplicabilidad bajo circunstancias y en situaciones muy diversas. La clarificación de los puntos anteriores tiene también una indudable relevancia política y es una tarea que requiere de un análisis comparativo.

Las consideraciones anteriores son otro elemento que influyó en la forma como en definitiva procedimos a conceptualizar los distintos niveles de análisis incluidos en la investigación y muy especialmente el nivel de las transformaciones macroestructurales. El o los conceptos que usáramos debían ser capaces de aprehender los aspectos centrales de la dinámica de esas transformaciones en cada país, pero tener al mismo tiempo el grado de aplicabilidad general necesario como para poder llegar a proposiciones de mayor generalidad.

## 2. Hacia una identificación de los determinantes directos de las migraciones

Pasando ahora a los lineamientos más sustantivos, el supuesto que en nuestro caso nos permite ligar los diversos niveles de análisis es que los [estilos de desarrollo vigentes en los países afectan a las migraciones internas y, consiguientemente, a las tendencias en la concentración de la población en las grandes ciudades, a través de la forma como ellos condicionan tanto las oportunidades abiertas a distintos grupos de la población para satisfacer sus necesidades básicas, tal cual ellas son social y culturalmente definidas en

cada situación concreta, como las aspiraciones de las familias a que sus miembros accedan a mejores condiciones de existencia.)

\* ( La capacidad de una localidad, área o región para proporcionar a sus habitantes las condiciones mínimas que les aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas depende de su capacidad para generar empleo productivo. Igualmente, la posibilidad de acceder a condiciones superiores a las mínimas necesarias va a depender también en un grado importante de que en la región, área o localidad en cuestión se genere una demanda por ocupaciones de mayor calificación. De allí que tanto para aquellas familias que se encuentran al nivel de subsistencia como para las que gozan de mejores niveles de vida, las oportunidades ocupacionales en los lugares de origen y en los eventuales lugares de destino, en cuanto ellas son percibidas por las familias y los individuos, constituyen el determinante principal de la decisión de migrar o de permanecer en su lugar de residencia actual.

Pero aún cuando las condiciones de existencia de las familias dependen fundamentalmente del acceso que tengan sus diversos miembros a las actividades productivas, no es éste el único factor que influye. A él se debe agregar la disponibilidad que existe en la localidad respectiva de servicios de educación y salud, de la calidad de la vivienda en ella, etc., que dependen tanto del grado de desarrollo alcanzado por la región como de la acción del Estado destinada a proveer de esos servicios a las distintas regiones, ambos aspectos íntimamente ligados al estilo de desarrollo dominante.)

El volumen, la composición y la dirección de las migraciones internas estarían, por consiguiente, determinados principalmente por las oportunidades que ofrecen las distintas localidades para desempeñar actividades productivas de distinto tipo y por las condiciones de existencia a que tienen acceso sus habitantes.

Sin embargo, ni la emigración ni la forma como se distribuyen los migrantes son respuestas automáticas a las oportunidades que ofrecen las regiones para realizar actividades productivas que permitan satisfacer necesidades y valores, o a las condiciones de existencia que en ellas prevalezcan. El impacto que estos factores objetivos ejercen está mediatizado por todo un

conjunto de valores y normas que, operando principalmente al nivel de la familia, contribuyen a definir los niveles mínimos de necesidades consideradas básicas, la forma como las familias se organizan para lograr satisfacer esas necesidades y realizar otros valores, la percepción que ellas tienen de las oportunidades en lugares alternativos de residencia, las aspiraciones tanto colectivas como individuales en el seno de las familias, por último, la importancia que se le atribuye a la maximización del bienestar económico dentro del conjunto de los valores que ellas explícita o implícitamente aceptan.

Aunque ese conjunto de valores y normas tienen una cierta autonomía relativa respecto a la infraestructura económica, dependen en un grado importante de las características de la estructura productiva predominante en la región y en el núcleo específico de origen; de la posición que la familia y los individuos ocupan en esa estructura; de sus condiciones de existencia; de los cambios que la posición y las condiciones experimentan en el tiempo; finalmente, del mayor o menor grado de integración socio-cultural existente entre las distintas regiones y, especialmente, entre las grandes metrópolis y el resto de la nación.

(De lo anterior se deriva que si se desea explicar las migraciones internas habrá que preguntarse por la forma como se distribuyen en el territorio las oportunidades ocupacionales y por las diferencias existentes entre áreas, regiones y núcleos en cuanto a condiciones de existencia, pero también por el grado de integración socio-cultural entre ellas y por los factores que están influyendo en la percepción que tienen distintos grupos de la población de esas oportunidades y condiciones.)

Si las principales corrientes migratorias tienen como destino la ciudad principal, la pregunta pertinente pasa a ser entonces en qué medida la dinámica del desarrollo nacional ha llevado y está llevando a una concentración en ella de las oportunidades ocupacionales y de las mejores condiciones de existencia, así como a un deterioro o una no percepción por grupos de la población de las oportunidades y las condiciones existentes en otras regiones y otros núcleos. (Esto nos lleva a la pregunta acerca de cómo los estilos que han adoptado los países capitalistas periféricos -y más concretamente, los países incluidos en el estudio- están influyendo en la forma como se distribuyen los determinantes directos de las migraciones internas.)/

3. Estilo de desarrollo, la dinámica económica de los centros y las periferias y determinantes de las migraciones: un análisis simplificado 1/

Si el volumen, la composición y el destino de las migraciones internas dependen de los factores mencionados, su concentración en las ciudades principales de los países va a depender de la medida en que el estilo de desarrollo que estos han adoptado conduzca o no a una concentración en ellas de las oportunidades ocupacionales y de las mejores condiciones de existencia. Nuestra hipótesis central es que el estilo de desarrollo que siguieron los países incluidos en esta investigación durante el período cubierto por ella ha llevado, a pesar de las políticas orientadas a contrarrestar esos efectos, a concentrar en las regiones asiento de las ciudades principales las posibilidades de generación de empleo y de acceder a condiciones de existencia superiores, lo que lleva a una concentración cada vez mayor de población en esas ciudades.

Esos efectos demográficos serán analizados aquí en el marco de la denominada concepción centro-periferia, pero adecuada al tipo de relaciones que dentro de un país se establecen entre regiones con distinto tipo de especialización productiva.

Como ha sido ampliamente reconocido en la literatura económica, la especialización productiva orientada a satisfacer los requerimientos de los mercados nacionales es una expresión de la división nacional del trabajo, constituyendo así un aspecto estratégico de la estructuración económica regional.<sup>2/</sup> De allí que el examen de las modalidades que ella asume en los sistemas económicos latinoamericanos y dentro de una estrategia de desarrollo destinada a generar una industrialización sustitutiva sea indispensable para aprehender el enmarcamiento económico de las migraciones interregionales y, especialmente, de las que se dirigen hacia las grandes metrópolis.

1/ Para un tratamiento más detenido del tema, véase de Armando Di Filippo y Rosa Bravo, Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina: Un estudio de caso; Chile, Unidad Central del PISPAL, Documento de Trabajo (borrador para discusión), abril 1976; para un enmarcamiento histórico-estructural del tema, véase Armando Di Filippo, Desarrollo y políticas redistributivas de población, Unidad Central del PISPAL, Documento de Trabajo N°2, abril 1975.

2/ Como es evidente, el carácter periférico de los países aquí estudiados determina que la especialización productiva de algunas regiones subnacionales está orientada principalmente al mercado mundial.

Si se toma como punto de referencia la especialización productiva regional, la precisión de ese enmarcamiento hará necesario indagar sobre el grado que ella ha alcanzado, es decir, la importancia que tiene la producción de especialización en el total de las actividades productivas de cada región, así como la naturaleza y diversificación de los productos que la integran. Dicha especialización ha seguido en América Latina una tendencia según la cual/las regiones que sirven de asiento a las ciudades más grandes presentan una diversificación productiva notablemente superior al promedio. La naturaleza del relacionamiento que se establece entre estas pocas regiones y el resto permite conceptualizar como "centros" a aquéllas con una estructura económica diversificada y como "periferia" a aquéllas que cuentan con una estructura especializada. Las características estructurales así diferenciadas y las interrelaciones económicas que se establecen entre estos diferentes tipos de regiones permiten denominarlas relaciones centro-periferia, por analogía con el funcionamiento del sistema al nivel internacional.<sup>1/</sup>

La hipótesis básica que permite ligar el grado de especialización y diversificación productiva regional con los determinantes de las migraciones, es que la lógica misma del sistema lleva a que las periferias sólo puedan aspirar a un crecimiento industrial circunscrito a la elaboración de sus productos primarios, pero el centro puede continuar acrecentando la diversificación de la producción industrial orientada al consumo final. Como esta última constituye el núcleo esencial del estilo de desarrollo dominante, puede afirmarse que, a pesar de las políticas que tratan de modificar las tendencias naturales del sistema, el desarrollo industrial se localizará en el centro y las periferias continuarán dependiendo de sus actividades de especialización. En suma, habrá una concentración creciente del desarrollo industrial.

<sup>1/</sup> Las versiones nacional e internacional de la relación centro-periferia guardan significativas diferencias entre sí, pero existe un punto común básico de analogía referido a la índole de la especialización productiva de las unidades que la interrelacionan. En efecto, de ésta se deriva una dinámica de generación de empleos e ingresos que siendo análoga en ambos casos nos permitirá profundizar en nuestro tema.

El patrón histórico del poblamiento en América Latina caracterizado por la existencia de una gran concentración de la población en una o, a lo sumo, unas pocas ciudades grandes, hace que ellas se constituyan en la sede de un gran mercado de bienes de consumo final mientras que, al contrario, las regiones que carecen de esos centros urbanos no son puntos de atracción para las decisiones locacionales de los empresarios privados, en aquellos rubros.

Lo anterior se produce especialmente en lo que se refiere a las ramas más dinámicas de la industria vinculadas a la elaboración de bienes de consumo durables, que suelen requerir de una tecnología conducente a una escala mínima de producción desproporcionadamente superior a las demandas de un mercado periférico específico.

Como estas actividades dinámicas están orientadas al mercado nacional, su localización más racional será aquella que maximice su acceso al conjunto de los mercados urbanos y regionales. Desde este punto de vista, la localización geográfica del centro por su gran mercado y por su alto grado de integración física y económica con todas las otras regiones parece ser la más aconsejable para asentar este tipo de industrias. Por el contrario, las actividades productivas de las periferias, sean estas propiamente primarias o impliquen un primer procesamiento manufacturero, tenderán a localizarse en las regiones donde radica el recurso natural correspondiente. Estas regiones requerirán solamente de una buena comunicación física que minimice costos de transporte con el centro nacional de desarrollo o con los puertos de ultramar según sea el destino de esta producción.<sup>1/</sup>

Acercándonos más a los determinantes de las migraciones, cabe recordar que, en el largo plazo y haciendo abstracción de las fluctuaciones coyunturales

*Resumen de la p. 8*  
*por el autor*

<sup>1/</sup> Los excedentes reinvertibles allí generados podrán asignarse, en parte, localmente en las actividades exportadoras, si la demanda exterior lo justifica, mientras que el resto se filtrará para financiar la diversificación industrial del centro o, eventualmente, las actividades exportadoras más dinámicas de otro núcleo periférico.

del sistema, la creación de empleos depende de la magnitud de la inversión productiva y de los coeficientes capital-trabajo inherentes a los procesos tecnológicos involucrados.<sup>1/</sup>

En cuanto a los criterios de asignación de la inversión productiva, el inversor privado típico se orienta por las señales que le entrega el mercado, intentando maximizar su tasa de ganancia. Ello traslada la indagación hacia el comportamiento de la demanda que, previsiblemente, tenderá a crecer con mayor velocidad en los rubros correspondientes a las actividades que tienen su sede en el centro. Ello será así porque la elasticidad ingreso de la demanda favorece a estos rubros a medida que se acrecienta la capacidad adquisitiva media de la población total. Por lo tanto, también la inversión debería tender a concentrarse más que proporcionalmente en las actividades del centro.

Cabría establecer una distinción entre las actividades de especialización que hemos estado analizando hasta ahora de aquellas otras actividades orientadas a los mercados locales, tanto de los centros como de las periferias. Estas últimas suelen ser, especialmente en las periferias, actividades de una escala y productividad inferior a las de especialización. Efectivamente, en lo que respecta a la producción de especialización tanto el centro como las periferias admiten procesos de gran escala y moderna tecnología. En principio, no hay por que suponer que las tecnologías utilizadas en el centro sean más ahorrativas de trabajo que las utilizadas en la periferia. Si se acepta esto, la capacidad creadora de empleos con alta productividad del centro y las periferias dependerá del dinamismo de la inversión que, en un modelo típico y cerrado, debería ser mayor en el centro.

---

<sup>1/</sup> Aunque la creación neta de empleos pueda ser inferior a la total y en ciertos casos presentar signo negativo. Efectivamente la modernización de los procesos técnicos o la creación de nuevas actividades de mayor productividad puede traer aparejada la destrucción de empleos preexistentes, dando lugar al fenómeno señalado.

Cabe hacer notar que la expansión que experimentan los servicios en las regiones periféricas es una consecuencia de la interdependencia económica que ellas mantienen con el centro. En efecto, es la expansión de la demanda externa la que determina en medida muy importante el crecimiento y fluctuaciones del ingreso en las periferias. A su vez las tendencias en la distribución y crecimiento del ingreso personal determinan, en gran medida, la demanda interna o local por servicios personales. Luego, si la expansión del empleo en servicios personales depende del crecimiento de la demanda interna y éste, a su vez, depende del crecimiento de la demanda externa, resulta plausible postular que la inserción periférica de cada provincia afecta el crecimiento de la ocupación del sector servicios personales.

A un nivel más concreto y atendiendo a las particularidades del desarrollo de América Latina, cabría identificar la presencia de actividades de muy baja productividad vinculadas a las economías de subsistencia de áreas rurales. Estas actividades que son un saldo histórico de estructuraciones económicas pasadas, experimentan un proceso de disolución, liberando fuerza de trabajo que tiende a trasladarse a las actividades informales de áreas urbanas periféricas.

La mayor diversificación de la producción que define al centro se expresa en una estratificación ocupacional más compleja que la existente en regiones con una estructura productiva más especializada. Desde una perspectiva dinámica, esto quiere decir que a medida que el centro se diversifica, aumenta la complejidad de su estratificación ocupacional y, por consiguiente, que las oportunidades de movilidad social estructural se incrementan.

Por otro lado, cabe esperar que el gran mercado metropolitano del centro permita que, en estratos semejantes, quienes habitan en él participen de condiciones de vida comparativamente superiores a las de sus congéneres de las regiones con menor diversificación productiva, debido a la mayor diversificación de servicios técnicos, asistenciales, personales, recreativos, etc., existentes en los centros pero no exportables a las periferias.

El análisis anterior lleva a la conclusión que, dada una cierta estructura espacial del poblamiento heredada del pasado, la racionalidad económica inherente a una modalidad de desarrollo que se apoya en la industrialización substitutiva de importaciones llevará a una división del trabajo interna a

X cada estado-nación en la cual una o más regiones desempeñarán el papel de centros con una estructura productiva diversificada, mientras que las otras tendrán una estructura especializada y mantendrán relaciones asimétricas con las primeras (aquí se ha llamado "periféricas" a estas últimas regiones).

Establecidas estas relaciones, se produce un movimiento acumulativo de causación circular que afianza aún más las posiciones centrales y periféricas de las unidades interrelacionadas y establece diferencias respecto a los determinantes de las migraciones conducentes a crear masivos desplazamientos poblacionales hacia el o los centros urbanos principales.

Sin embargo, en la dimensión de nuestras variables principales -y más allá de la lógica interna de nuestro modelo "puro"- a partir de ciertos límites o umbrales, pueden generarse ciertas tendencias contrarrestantes en relación con el movimiento acumulativo señalado.

En efecto, a medida que las diferentes magnitudes involucradas se van expandiendo, aunque sea a ritmos diferentes, los cambios de escala que correlativamente acontecen, terminan por producir transformaciones de orden cualitativo. Especialmente en países de gran magnitud demográfica absoluta, las ciudades de las regiones periféricas cuya área de influencia corresponde a zonas rurales densamente pobladas absorben importantes cantidades de migrantes en relación con su tamaño demográfico previo. Estas migraciones "intraperiféricas" pueden ser un porcentaje importante del crecimiento de esas ciudades, sin perjuicio de que las migraciones entre centros -y periferias- medidas atendiendo a unidades geográficas mayores- continúen dirigiéndose mayoritariamente a la ciudad principal.<sup>1/</sup> Asimismo estas ciudades periféricas pueden crecer a un ritmo relativamente más veloz también porque las tasas de fecundidad más alta promueven un crecimiento vegetativo más rápido. Aunque paralelamente expulsan población hacia los centros pueden estar recibiendo ingentes cantidades de su "interior" rural y, el balance de estos diferentes movimientos las hace crecer más rápidamente que la ciudad principal.

---

<sup>1/</sup> Como es obvio, la medición de las migraciones requiere delimitar unidades geográficas. Atendiendo a las unidades político administrativas mayores, la tendencia migratoria se dirige claramente desde las periferias hacia los centros. Pero en el interior de las unidades político administrativas mayores también hay migraciones desde áreas rurales hacia las principales ciudades de cada periferia.

Desde luego, la absorción productiva de esta fuerza de trabajo creciente, dependerá del tipo de actividades de especialización de cada periferia. Por ejemplo, la agricultura diversificada con grados significativos de procesamiento local podrá generar dinamismos en materia de empleo, mayores que en los casos de especialización minera.

A nivel nacional el proceso de industrialización substitutiva de importaciones seguirá encontrando su mayor dinamismo en los durables de uso final, pero esto no niega la posibilidad de crecimientos dinámicos del tipo aludido. Como es evidente esta argumentación pretende aplicarse dentro de los marcos del proceso de industrialización substitutiva verificado en los países -grandes y medianos- bajo análisis dentro del período considerado en esta investigación.

Asimismo, aunque las actividades de exportación de las propias periferias y de los sectores "informales" sean insuficientes para absorber la correlativa expansión que se produzca en materia de empleos, el crecimiento del empleo público puede ser en ciertos casos -capitales provinciales, estatales, distritales, etc.- un importante factor en la expansión de los ingresos y de los mercados de las ciudades principales de algunas regiones periféricas.

A medida que aumenta la escala absoluta de estos mercados urbanos periféricos, también se incrementa la demanda por productos y servicios de circulación local y, a partir de cierto umbral, se hace rentable la instalación de cierto tipo de industrias que admiten escalas medianas, pero de productividad relativamente alta. De este modo se van configurando "subcentros", en donde dentro de ciertos límites y para ciertos productos, se genera también una diversificación orientada al consumidor final que es causa y consecuencia del crecimiento de estos subcentros.

La expansión de estos subcentros, no desafía la primacía demográfica y económica de la ciudad principal si se observan las magnitudes absolutas implicadas en el proceso, pero contribuye a complejizar la estructura de las relaciones centro-periferia.

A un nivel más abstracto y, aun cuando se cumplieran rigurosamente las condiciones de un modelo centro-periferia "puro", tarde o temprano algunas

Centro  
- Periferia  
Dpto. de H. A. S.

ciudades periféricas alcanzarían una escala de mercado que justificaría la instalación de algunas industrias -de escala media y productividad comparable a las actividades de especialización- tendiente a abastecer el mercado local.

Para simplificar la argumentación, el análisis anterior se ha referido a un centro y a sus periferias consideradas como si fueran fundamentalmente homogéneas entre sí. Esto, por supuesto, no es necesariamente así. Razones históricas y estructurales propias de cada país (condiciones climáticas, la existencia de grandes volúmenes de población indígena en determinadas regiones, la localización de las materias primas, el grado y tipo de inserción en el mercado mundial o metropolitano, etc.) pueden haber hecho surgir un sistema de asentamientos urbanos con un menor grado de primacía de la ciudad principal, lo que a su vez facilita la creación de varios sub-centros con una estructura productiva diversificada, afectando la migración hacia esa ciudad. Hay pues condiciones iniciales diferentes, pues nuestra hipótesis es que la tendencia a la concentración se producirá independientemente de ellas, aunque en grado variables. Por otro lado, las regiones que no son sede del centro diversificado varían también en cuanto a la naturaleza de las mercancías que constituyen su especialización económica, al grado de importancia de su producción de especialización; a la orientación de esta producción de especialización; a la orientación de esta producción ya sea el mercado internacional, al mercado nacional o al autoconsumo; al grado en que se encuentran ligadas por una red de comunicaciones y transportes con la o las regiones centrales, etc., factores todos que pueden afectar tanto las oportunidades de empleo existentes en las distintas regiones, como las condiciones de vida que en ella predominan y, consiguientemente, las corrientes migratorias que van desde ellas hacia los centros.

Retomando los puntos anteriores podríamos descomponer la hipótesis central en los siguientes elementos:

- 1) El desarrollo de las dos últimas décadas intercensales en los países estudiados ha llevado a una mayor concentración urbana en las ciudades principales.

- 2) Las migraciones internas hacia la ciudad principal han aumentado o mantenido su importancia en el período base estudiado.
- 3) El volumen y la dirección de las migraciones internas están determinando principalmente por la forma como se distribuyen geográficamente las oportunidades de empleo y en segundo lugar, por las diferencias en condiciones de existencia de la población residente en distintas localidades así como por el grado de integración socio-cultural entre ellas.
- 4) Las modalidades de desarrollo centradas en la industrialización substitutiva de importaciones llevan a una concentración de la producción industrial diversificada en los centros.
- 5) La concentración del desarrollo industrial diversificado en los centros lleva a un crecimiento mayor de las oportunidades de empleo en ellos.

En los capítulos siguientes se procederá a examinar el grado de correspondencia entre la hipótesis central y las tendencias empíricamente detectables en los países. Para esto se procederá, en primer lugar, a describir las tendencias más fundamentales del proceso de urbanización durante el período de referencia, y muy especialmente, si la concentración y la primacía urbanas han aumentado, disminuído o permanecido estables. En segundo lugar se examinará la importancia relativa del crecimiento natural y de las migraciones en el crecimiento urbano; hecho esto, se analizarán las tendencias de las migraciones internas y en especial si las migraciones hacia la ciudad capital y hacia otras ciudades que han sido o podrían llegar a ser centros alternativos de destino de los migrantes han experimentado variaciones en el tiempo.

Los puntos anteriores se centran en las variables demográficas objeto de este estudio. Los que siguen tienen un carácter más explicativo. Se inician con una descripción sintética de las principales características que ha asumido el desarrollo económico de los países estudiados, dando énfasis a la acción del Estado en el campo de la inversión pública y las políticas de desarrollo industrial; con ello se busca establecer el marco económico-social nacional dentro

del cual se han dado las tendencias detectadas en la concentración urbana y las migraciones.<sup>1/</sup>

Hecho lo anterior se entra de lleno al análisis comparativo de los determinantes directos de las migraciones al interior de los países. La falta de información comparable para todos los países sobre la migración hacia la ciudad principal dentro del período bajo estudio, llevó a que este análisis se concretara a la migración entre unidades administrativas, una de las cuales es la que sirve de sede a la ciudad principal. Dada esta definición inicial, hay dos problemas que, aun cuando están relacionados entre sí, aconsejan un tratamiento independiente, los factores que explican la emigración desde una ciudad administrativa hacia cualquier otra unidad: y los factores ligados a la atracción que ejercen las distintas unidades administrativas. La primera de esas variables es medida por la tasa de emigración; la segunda por una medida de cómo se distribuyen los emigrantes de cada unidad administrativa entre las otras unidades. La distinción de esas dos variables permite, por lo tanto, identificar alguno de los factores estructurales que estarían detrás de la decisión de migrar y de la elección de una nueva residencia. Ella no permite identificar los factores que están afectando específicamente la migración hacia la ciudad principal, inaccesibles con el tipo de datos que aquí se ha utilizado, lo que obligó a hacer el supuesto de que no entran otros factores en juego y que el destino capitalino se explica por el mayor peso que tienen en la ciudad capital los determinantes de la distribución de los flujos. Los determinantes cuyo peso relativo se estima empíricamente son indicadores de oportunidades ocupacionales, de condiciones de existencia y de distancia.

El vínculo entre las tendencias del desarrollo y los determinantes directos se hace mediante el examen de la forma como el primero y algunas políticas específicas han ido moldeando las tendencias en la distribución espacial de las

---

1/ Básicamente, se distingue allí tres situaciones: una es la de Paraguay, país en donde la industrialización se encuentra en su etapa más incipiente; la segunda corresponde a Colombia y Perú, dos países que adoptan tardíamente una estrategia substitutiva de importaciones; y la tercera a Argentina, Chile y Uruguay, tres casos de industrialización temprana y en los cuales esa modalidad de desarrollo había empezado a dar signos de agotamiento en el período aquí estudiado.

actividades productivas -en especial de la producción industrial-, de la generación de empleo. Este análisis permite, al mismo tiempo, poner a prueba las subhipótesis que constituyen los elementos 4 y 5 de la enumeración anterior y explicar el predominio de los flujos migratorios hacia los centros.

## II. LA CONCENTRACION DE LA POBLACION EN LAS CIUDADES CAPITALES

En el capítulo anterior se han presentado los lineamientos teóricos centrales que han servido de guía y orientación al estudio empírico del problema que aquí se investiga. Corresponde ahora examinar el primero de los elementos componentes de nuestra hipótesis central, vale decir, las tendencias en la urbanización, la metropolización y, principalmente, la concentración urbana en los países estudiados.<sup>1/</sup>

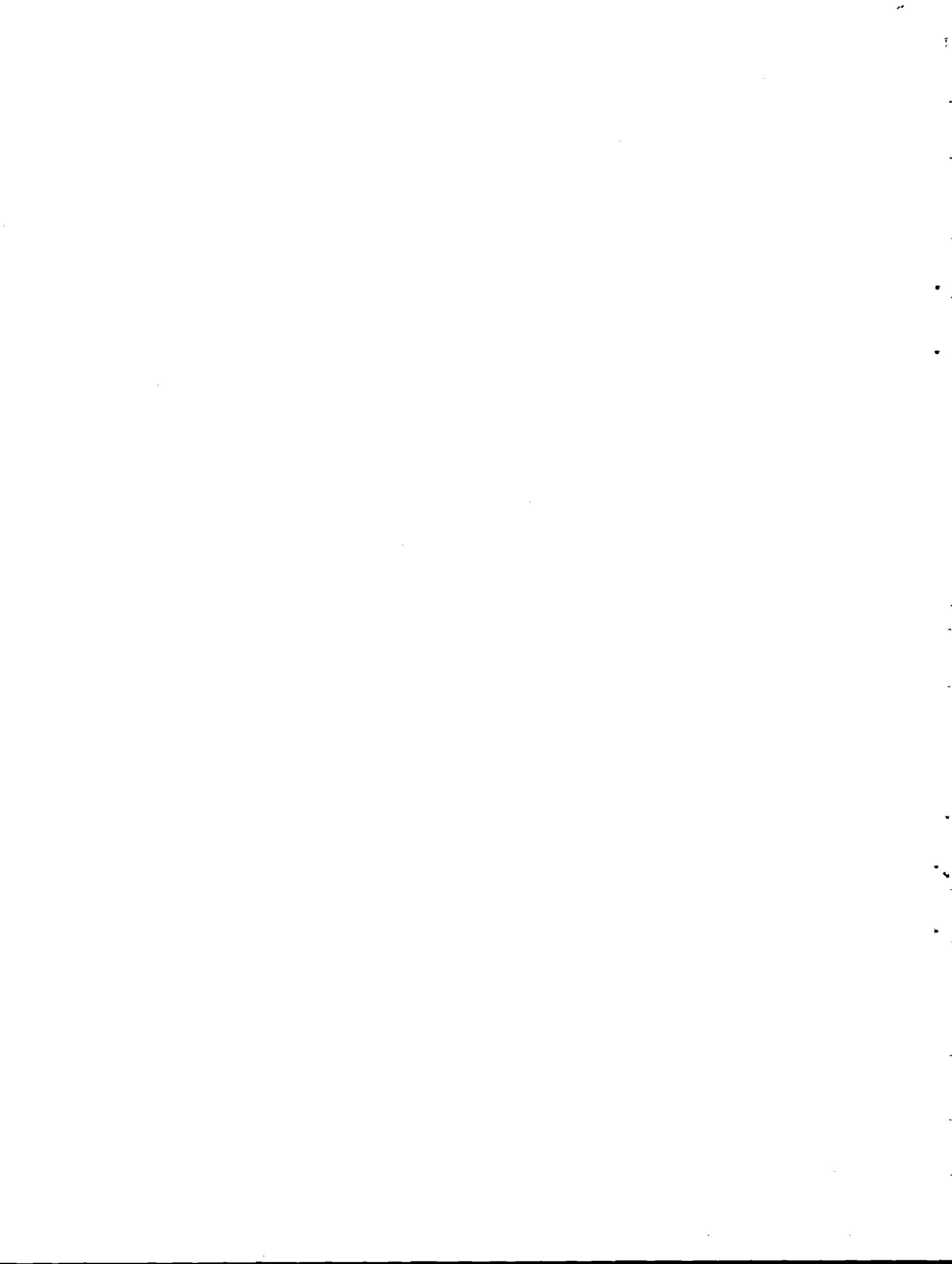
Los datos que aquí se presentarán provienen de los tres últimos censos de población y vivienda con información disponible. Frente a la diversidad de criterios utilizados en los países para definir la población urbana, se optó aquí por establecer como límite inferior la población que reside en asentamientos de veinte mil habitantes y más, umbral más bien alto para América Latina, pero que permite establecer comparaciones sobre la base de la población residente en centros poblados de carácter marcadamente urbano.

Dados los objetivos de este estudio, habría sido particularmente importante contar con criterios uniformes para definir y delimitar las áreas metropolitanas. No sólo tal uniformidad no existe, sino que incluso algunos países de la región no tienen criterios explícitos. Por otro lado, son escasos los intentos realizados hasta ahora en la región para establecer y aunar criterios de definición y delimitación de esas áreas y no han logrado aceptación consensual.<sup>2/</sup> Tampoco aquí se ha utilizado un criterio único, respetándose

---

<sup>1/</sup> La fuente principal para este análisis es el estudio de Gatica, Fernando, Veinte años de urbanización en América Latina: 1950-1970, Santiago, CELADE, 1978, mecanografiado. A ella se agrega la información recolectada por los equipos nacionales para sus respectivos países.

<sup>2/</sup> Ver, entre otros: Vapñarsky, César, "Población urbana y población metropolitana", Centro de Estudios Urbano-Regionales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1969; Gatica, Fernando, "Criterios para identificar y delimitar las áreas metropolitanas", PISPAL-CELADE, octubre 1976 (mimeo).



Cuadro 1

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA  
EN LOS PAISES DE LA INVESTIGACION

	Argentina	Colombia	Chile
Grado de urbanización alrededor de 1950	49,4	23,1	46,1
Grado de urbanización alrededor de 1960	58,1	36,7	52,5
Grado de urbanización alrededor de 1970	66,4	47,3	61,9
Tasa promedio anual incremento en grado urbanización: 1950-1970	1,28	3,23	1,66
Porcentaje población urbana en ciudades 100 000 + 1950	85,5	68,1	67,6
Porcentaje población urbana en ciudades 100 000 + 1960	87,9	80,0	69,5
Porcentaje población urbana en ciudades 100 000 + 1970	84,1	82,3	75,7
Concentración población urbana en ciudades principales, 1950	59,2 (Bs.As.)	24,9 (Bogotá)	49,5 (Stgo.)
Concentración población total en ciudades principales, 1950	29,2	5,8	22,8
Concentración población urbana en ciudades principales, 1960	57,7	26,1	49,2
Concentración población total en ciudades principales, 1960	33,5	9,6	25,9
Concentración población urbana en ciudades principales, 1970	54,4	28,9	51,0
Concentración población total en ciudades principales, 1970	36,1	13,7	31,6
Indice de primacía (sobre 4 ciudades), 1950	4,05	0,71	2,37
Indice de primacía (sobre 4 ciudades), 1960	4,19	0,80	2,43
Indice de primacía (sobre 4 ciudades), 1970	4,06	0,93	2,72

Fuente: Gatica, Fernando, La urbanización en América Latina: 1950-1970; Patrones y áreas presentado al Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población.

a/ Para 1950 datos basados en una población estimada por interpolación de los datos de 1960 y 1970.



más bien los de cada país, lo que obliga a ser cautelosos en las interpretaciones acerca del fenómeno.

Con las advertencias anteriores, procederemos a sintetizar la información que nos permita comparar los países que nos interesan, en lo que se refiere a niveles y tendencias en la urbanización, la metropolización y la concentración urbana, durante el período bajo estudio.

### 1. La situación al iniciarse el período

Partamos ubicando a esos países en el contexto latinoamericano, en lo que a urbanización se refiere. En su análisis para todos los países de la región, Gatica ha distinguido tres grandes grupos, según el momento en que hayan llegado a contar con más del 25 por ciento de su población residiendo en asentamientos urbanos. En el primero están Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, cuatro países que ya en 1900 habían alcanzado ese umbral. Tres de ellos están incluidos en este estudio.

En el segundo grupo, denominado de "urbanización tardía", por haber superado el 25 por ciento urbano sólo entre 1940 y 1960, se encuentran Panamá, Venezuela, México, Colombia, Costa Rica, Brasil, Perú y Ecuador. Colombia y Perú forman parte de esta investigación.

Por último, el tercer grupo que recién inicia la fase más dinámica de la urbanización está constituido por los países centroamericanos, con la exclusión de Costa Rica, por Haití en el Caribe, y por Bolivia y Paraguay en Sudamérica. Este último está incluido en nuestro estudio.

El criterio anterior señala ya un contraste grande entre los países que a nosotros nos interesa analizar, los que aparecen cubriendo toda la gama de posibilidades en cuanto al período en que se inicia la fase más dinámica de la urbanización en los países de la región. Pasaremos ahora a centrar nuestra atención en las similitudes y diferencias que esos seis países específicos muestran al iniciarse el período que aquí nos preocupa.

El Cuadro 1 permite dar una mirada de conjunto a la situación de los países en lo que se refiere a las variables que aquí interesan alrededor de 1950, fecha en la cual se inicia el período que se investiga en este caso. Los datos allí resumidos ponen de manifiesto la diversidad de situaciones que se trata de comparar. Al iniciarse el período, tres de los países incluidos tenían ya alrededor del 50 por ciento de su población total residiendo en núcleos de 20 000 y más habitantes (Argentina, Chile y Uruguay), mientras que en Colombia más de las 3/4 partes todavía era rural y en Perú y Paraguay la población urbana no pasaba de un quinto del total. En lo que se refiere al grado de metropolización (concentración de la población urbana en núcleos de 100 000 y más habitantes), los países incluidos en el estudio varían entre el caso de Paraguay, lugar donde toda la población urbana (si se adopta el criterio de las 20 000 personas como límite mínimo urbano) se concentraba en una sola ciudad de más de 100 000 habitantes: Asunción; y los casos de Colombia y Chile, bajo el promedio latinoamericano, que prácticamente coincide con las cifras encontradas en Perú y Paraguay (74,7 por ciento y 76 por ciento respectivamente, siendo 76,5 por ciento el promedio regional). Igualmente, en lo que se refiere a la concentración de la población urbana en la ciudad principal en 1950, las situaciones fluctúan entre Colombia, con sólo un cuarto de ella en Bogotá, y Paraguay, con el 100 por ciento de la misma en Asunción, ubicándose entre los extremos Uruguay (76 por ciento en Montevideo), Perú (67,1 por ciento en Lima-Callao), Argentina (59,2 por ciento en Buenos Aires) y Chile (49,5 por ciento en Santiago).

La preocupación de los políticos y los planificadores no está tanto en el mayor o menor grado de concentración de la población en ciudades de cien mil o más habitantes sino en las grandes metrópolis de un millón y más, y específicamente en las ciudades capitales. Por eso examinaremos ahora con un poco más de detalle ese problema concreto. Una vez más encontramos aquí que los países incluidos en la investigación difieren grandemente sobre este punto al iniciarse el período bajo estudio.

Alrededor de 1950, en todos los países incluidos en el estudio que contaban con ciudades de un millón de habitantes, ésta era una sola: la ciudad

capital. El país con el mayor porcentaje de concentración de la población urbana en una sola gran metrópolis era Uruguay, en donde el 76.0 por ciento de la población urbana residía en Montevideo, siendo seguido por Perú (67.1 por ciento en Lima) y Argentina (59.2 por ciento en Buenos Aires). En el otro extremo se encontraba Colombia, país donde sólo el 24,9 por ciento de la población urbana residía en Bogotá, mientras que Chile ocupaba una posición intermedia, bordeando el 50 por ciento de la población urbana en Santiago. Todo esto, por supuesto, excluyendo Paraguay por contar sólo con un núcleo urbano según la definición adoptada aquí.

Por último, los países diferían también marcadamente respecto al grado de primacía de la ciudad principal sobre las tres ciudades que la seguían. Uruguay presentaba alrededor de 1950 el índice más alto de todos los países de la región (7.47), mientras que Colombia ponía el límite inferior en la misma. Si arbitrariamente se considera que un índice superior a cuatro es alto, tanto Argentina, como Paraguay y Perú caerían en esa categoría, mientras que Chile presentaba un índice moderado y en todo caso inferior al promedio latinoamericano.<sup>1/</sup>

## 2. Los cambios dentro del período

Las cifras anteriores muestran claramente que los países a los cuales se refiere el presente estudio cubrían una gran gama de situaciones al iniciarse el período que abarca. Ahora se procederá a examinar cómo evolucionó esa situación a partir de esa fecha hasta el último censo.

Veamos en primer lugar qué ocurrió con el grado de urbanización. En todos los países incluidos éste había aumentado considerablemente, aunque como era de esperarse, el ritmo de urbanización para el período intercensal 1950-1970 fue menor para los países que ya tenían un grado comparativamente alto en la primera de esas fechas. Los países que caen en esta primera categoría (Argentina, Chile, Uruguay) superan o se aproximan al final del

---

<sup>1/</sup> Para el cálculo del índice de primacía se consideró los cuatro principales centros de población existente en el país, aunque en algunos casos ellos no alcanzaran los veinte mil habitantes.

período estudiado a los 2/3 de la población en núcleos de 20 000 y más habitantes, a pesar de que la tasa media anual de incremento en su grado de urbanización es notoriamente inferior al promedio latinoamericano. Al contrario, esas tasas son considerablemente más altas que el mismo promedio latinoamericano en el caso de Colombia y Perú.

A finales del período 1950-1970 esos países tenían casi la mitad de su población residiendo en núcleos urbanos. La excepción la constituye Paraguay, que aún en 1970 seguía contando con muy escasa población urbana. Además, en este caso debe recordarse que sólo el censo de 1970 viene a poner de manifiesto la existencia de núcleos de 20 000 y más habitantes distintos de Asunción.

Entrando ahora a un punto central para nuestro estudio, veamos qué ha ocurrido con la concentración de la población en la ciudad principal.

Al contrastar las cifras del comienzo del período con las de los censos de 1960 y 1970, resulta que en Argentina la concentración en el Gran Buenos Aires pierde importancia, aunque sigue manteniéndose a un nivel superior al 50 por ciento de la población urbana. Este decrecimiento es constante en los dos períodos intercensales, pero tiende a acentuarse en el segundo (tasas de  $-0.19$  y  $-0.59$ , respectivamente). Algo similar pero aún más marcadamente ocurre en Uruguay, en donde Montevideo disminuye en un siete por ciento su importancia dentro de la población urbana, acentuando también su ritmo en el segundo período, como lo demuestran las tasas de  $-0.33$  entre 1950-60 y  $-0.47$  entre 1960-70. En Perú, Lima disminuye en un 10 por ciento su importancia dentro de la red urbana, pero la disminución más rápida ocurre entre 1950-60 ( $-0.98$  vs.  $-0.47$ ). Al contrario, en Chile la importancia relativa de Santiago aumentó levemente entre 1950 y 1970, después de experimentar una pequeña caída en 1960. En este país, de una tasa promedio anual de concentración en la ciudad capital débilmente negativa ( $-0.07$ ), se pasó a una positiva de  $1.49$ . En Colombia, por su lado, Bogotá pasa a adquirir más importancia dentro de la red urbana que en 1950, pero acaparando todavía un porcentaje comparativamente pequeño del total de la población urbana en ella. Esa mayor concentración en Bogotá ocurre principalmente en el período 1960-70, en el cual la tasa promedio anual más que triplica ( $1.10$ ) la del primer período decenal ( $0.36$ ).

Las cifras anteriores estarían indicando, salvo en el caso de Colombia y Chile, una tendencia a la desconcentración de la población urbana en las ciudades capitales.

Tendencias análogas aparecen reflejadas cuando se examina la posición relativa de la ciudad primada respecto a las tres que la siguen en tamaño. El valor más alto correspondió al comienzo del período a Uruguay, el que aumenta a un ritmo de .16 entre 1950-60, para decaer violentamente en la década siguiente (-.133). A un nivel más bajo y menos acentuada, la tendencia detectada en Perú es similar a la uruguaya. También aquí en el primer decenio el índice crece (a una tasa de .85) para pasar a presentar un ritmo negativo de crecimiento en el segundo decenio (-.91), lo que hace que el período termine con un índice levemente inferior al del comienzo del mismo. En Argentina la primacía también experimenta un repunte entre 1950-60, para disminuir en el período siguiente, volviendo a colocar la situación en su estado inicial. En el otro extremo, Paraguay, Colombia y Chile muestran una mayor primacía al final del período y un ritmo de crecimiento positivo en ambos decenios, que aumenta en el segundo. La tasa de crecimiento mayor del índice se encuentra en Paraguay (1.96 y 2.22 para cada período decenal respectivamente), seguido por Colombia (.91 y 1.63) y por Chile (.29 y 1.21).

Los resultados obtenidos al examinar tanto la concentración de la población urbana en la ciudad principal, como la primacía de ésta sobre las tres ciudades que la siguen en tamaño, permiten avanzar hacia una mayor precisión de las características que asume en los países investigados la concentración urbana y la metropolización. El punto crucial a clarificar es si se ha producido la reversión a la tendencia hacia la concentración en la ciudad principal que, aparentemente, estarían mostrando los datos manejados hasta ahora.

## A. Perú

Veamos, en primer lugar, qué ha ocurrido en el caso de Perú, país que, como hemos visto, habría mostrado la mayor pérdida relativa de su ciudad primada respecto a la población urbana. El cuadro siguiente, incluido en Henríquez, et.al.<sup>1/</sup> confirma y especifica lo dicho hasta ahora.

En efecto, por un lado, vuelve a demostrarse la pérdida relativa de importancia del área metropolitana de Lima, respecto al total de la población urbana. Esta disminución de importancia relativa se debe a que la tasa de crecimiento de Lima-Callao durante el período intercensal 1961-1972, aun cuando es dos veces y media mayor que la de la población total en el mismo período, llevando a que casi duplique su número de habitantes de un censo a otro, es inferior no sólo a la tasa de crecimiento de la población en aglomeraciones de 20 000 y más habitantes, sino también a la de todas las ciudades de 100 000 y más habitantes que la siguen en tamaño, exceptuando a Cuzco y Huancayo. No solamente esto: hay ciudades intermedias que crecen más que Lima-Callao (Sullana, Pucallpa, Tacna, Chosica y Juliaca) e incluso lo hacen núcleos que sólo emergen como urbanos en la década (Barranca, Ilo, Chacabuco). Por último, la reversión de la tendencia a la concentración urbana se explica también por la rápida expansión de la red urbana, incrementada en 24 nuevas ciudades entre 1950 y 1970.<sup>2/</sup>

Todo lo anterior confirma la pérdida relativa de importancia de Lima-Callao. Sin embargo, esa área metropolitana sigue concentrando más el 50 por ciento de la población urbana. En términos absolutos, ella tiene diez veces más habitantes que Arequipa, la ciudad que la sigue en tamaño y acapara el 54 por ciento del incremento que experimenta la población urbana en el período. Aun cuando en términos relativos el período 1961-1972 señala una clara reversión en la tendencia a la concentración en Lima-Callao y en la primacía de esta área metropolitana sobre el conjunto de las tres ciudades

---

1/ Henríquez, N., Henry, E., Vallenas, S., Balnes, J. Características demográficas y sociales de la migración interna en el Perú, 1961-1972, Tomo I: Indicadores socio-demográficos, Pontificia Universidad Católica de Lima, Departamento de Ciencias Sociales, 1978.

2/ Gatica, Op.Cit., Cuadro 1A-17.

Cuadro 2

CRECIMIENTO INTERCENSAL DE AGLOMERACIONES URBANAS DE 20 MIL Y MAS HABITANTES  
CENSOS 1940, 1961 Y 1972

Ciudades	P o b l a c i ó n						Tasa de crecimiento geométrico	
	9 de junio 1940		2 de julio 1961		4 de junio 1972a/		1940-1961	1961-1972
República	6'207,967	100.00%	9'906,746	100.00%	13'572,052	100.00%	2.242	2.295
Total de 20.000 y +	1'067,232	17.2	2'813,873	28.4	5'518,881	40.7	4.710	6.358
Lima-Callao	601,796b/		1'692,663c/		3'158,417c/		5.032	5.876
Arequipa	80,947		158,685		304,653		3.247	6.153
Trujillo	36,958		103,020		241,882		4.981	8.127
Chiclayo	31,539		95,667		189,685		5.408	6.466
Chimbote	4,243		59,990		159,045		13.397	9.336
Piura	27,919		72,096		126,702		4.605	5.297
Cuzco	40,657		79,857		120,881		3.257	3.868
Huancayo	26,729		64,153		115,693		4.243	5.546
Iquitos	31,828		57,772		111,327		2.870	6.189
Ica	20,896		49,097		73,883		4.137	3.812
Sullana	21,159		28,193		60,112		1.372	7.177
Pucallpa	2,368		26,391		57,525		12.124	7.397
Tacna	11,025		27,499		55,752		4.434	6.684
Cerro de Pasco	17,882		21,363		47,178		0.848	7.522
Chincha Alta	12,446		20,817		44,305		2.473	7.178
Chosica	4,160		18,444		43,461		7.325	8.162
Ayacucho	16,642		24,836		43,304		1.977	5.221
Pisco	14,249		22,233		41,429		2.137	5.863
Puno	13,876		24,567		41,166		2.780	4.839
Huanuco	11,996		24,646		41,123		3.477	4.798
Juliaca	6,034		20,351		38,475		5.940	6.004
Cajamarca	14,290		22,705		37,608		2.221	4.728
Huacho	12,993		22,806		36,697		2.708	4.450
Tumbes	6,172		20,885		32,972		5.957	4.269
Talara	12,985		27,957		29,884		3.707	0.612
Huaraz	11,054		20,900		29,719		2.969	3.275

Continúa en página siguiente ...

Cuadro 2 (conclusión)

Ciudades	P o b l a c i ó n			Tasa de crecimiento geométrico	
	9 de junio 1940	2 de julio 1961	4 de junio 1972 <sub>a/</sub>	1940-1961	1961-1972
Tarma	7,340	15,452	28,100	3.597	5.627
Chulucanas	11,953	19,714	26,278	2.403	2.666
La Oroya	13,508	24,724	25,908	2.904	0.429
Bellavista	d/	15,670	23,666	-	3.846
Chepen	8,214	16,199	23,512	3.252	3.516
Barranca	3,873	10,955	23,399	5.056	7.194
Ilo	e/	9,987	21,551	-	7.295
Chaclacayo	e/	6,754	21,304	-	11.083
Nazca	2,175	13,579	21,260	9.083	4.184
Tarapoto	8,898	13,907	21,025	2.254	3.962

Fuente: ONEC, Boletín de Análisis Demográfico N°14, p. 71, reproducido en Henríquez et.al., Op.Cit., Cuadro 3.

a/ Resultados provisionales.

b/ Incluye a la población urbana del Callao y a la de Lima comprendida en el área urbana de los siguientes distritos: Lima, Chorrillos, La Victoria, Lince, Magdalena del Mar, Magdalena Vieja (Pueblo Libre), Miraflores, Rímac, San Isidro, Barranco, San Miguel y Santiago de Surco. La población del Callao, llegaba a 81,269 habitantes y la de Lima alcanzaba a 520,528 habitantes constituyendo dos aglomeraciones distintas.

c/ Se ha considerado únicamente el caso urbano del Area Metropolitana de Lima-Callao, descartándose la parte rural de los distritos que integran la ciudad propiamente tal y el resto de los distritos que conforman la provincia de Lima.

d/ Para el Censo de 1940, no existía como centro poblado independiente, estaba incorporado al cercado de la ciudad de Sullana en el Depto. de Piura. El distrito de su nombre se creó por Ley 12140 del 9 de noviembre de 1954.

e/ Alcanzaron para el Censo de 1940, menos de 2.000 habitantes, Ilo sólo tuvo 1.043 y Chaclacayo llegó a sólo 632 habitantes.

que la siguen en tamaño, su crecimiento en términos absolutos está a un nivel muy distinto del de sus rivales, y su importancia respecto al total de la población peruana casi se duplica en veinte años.

## B. Uruguay

Veamos ahora que nos dicen datos adicionales acerca de Uruguay trabajados por Mario Lombardi, como parte de esta investigación.<sup>1/</sup>

Si se utiliza la definición de población urbana adoptada por el censo de ese país, el departamento de Montevideo concentraba en 1963 el 58 por ciento de la población urbana, porcentaje que había disminuído al 54 por ciento en 1975. Esa disminución se debe a la bajísima tasa de crecimiento de Montevideo en el período (.1 por ciento anual). La población urbana total aumenta en 209 400 personas entre 1964 y 1975, con una tasa de crecimiento medio anual de 1.0 por ciento, pero sólo el 13 por ciento de ese crecimiento, vale decir 26 900 personas, es aportado por Montevideo.

El bajo crecimiento de Montevideo queda más patente cuando se lo compara con el de las otras 15 ciudades de más de 20 000 habitantes que le siguen en tamaño, información que se encuentra en el Cuadro 3.

Todos los antecedentes confirman la conclusión a que habíamos llegado previamente, acerca de la tendencia a la desconcentración en Montevideo de la población urbana del Uruguay. Esa reversión de las tendencias polarizantes es el resultado de dos procesos coincidentes en el tiempo: la masiva emigración hacia el extranjero que empieza a experimentar Uruguay en ese período intercensal, y la tendencia centrífuga del crecimiento en Montevideo, que se extiende hacia los departamentos limítrofes de Canelones y San José.

Respecto al primero de esos procesos, datos de la Dirección General de Estadística y Censos,<sup>2/</sup> muestran que el 75 por ciento del total de los emigrantes internacionales entre 1968 y 1976 había nacido en Montevideo. Esa fuente no entrega las cifras absolutas, pero si se aplica ese porcentaje a la estimación, hecha por otra fuente, de 202 000 emigrantes entre enero de

1/ Lombardi, Mario, El sistema urbano nacional: Uruguay 1963-1975, CIESU, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, 1979, mecanografiado.

2/ Lombardi, Ibid., p. 23, Cuadro 9.

Cuadro 3

POBLACION CENSAL DE LAS CIUDADES MAYORES DE  
20 000 HABITANTES

Ciudad	Población		Tasa de crecimiento %
	1975	1963	
Montevideo	1.229.748	1.202.757	1.9
Salto	71.881	57.993	18.6
Paysandú	69.695	54.312	21.6
Rivera	49.013	41.266	14.9
Las Piedras	53.983	40.670	24.6
Melo	38.260	33.741	10.8
Mercedes	34.667	31.325	8.7
Minas	35.433	31.256	10.8
Tacuarembó	30.675	29.011	4.8
San José	28.427	25.392	9.7
Artigas	29.256	23.429	19.6
Durazno	26.827	23.095	12.9
Treinta y Tres	26.392	22.727	12.9
Florida	25.030	20.934	15.4
Maldonado (Punta del Este)	29.073	20.277	31.4

Fuente: Lombardi, Mario, El sistema urbano nacional: Uruguay 1963-1975, CIESU, Montevideo, 1979.

1968 y diciembre de 1975,<sup>1/</sup> se llega a un total de 152 000 migrantes nacidos en Montevideo, es decir, casi el 13 por ciento de su población de 1963.

Si hacemos el supuesto de que los nacidos en Montevideo emigraron hacia el exterior desde esa misma ciudad, la pérdida de población que habría tenido por esta vía esa ciudad explicaría en parte la menor concentración y el lento crecimiento de Montevideo.

Otro factor de gran importancia ha sido el mayor crecimiento que ha experimentado el resto del Area Metropolitana y los departamentos vecinos a Montevideo. Por no contarse con una definición previa de esa Area Metropolitana, para los efectos de esta investigación se adoptó el criterio de las zonas urbanas que estuviesen servidas por empresas de transporte colectivo urbano. Ello dió un área con un radio de alrededor de 30 kms. a partir del centro de Montevideo.<sup>2/</sup> Así definida, esta área creció a una tasa promedio anual de 4.8 por mil en el período intercensal, la que se eleva a 34.6 por mil si de ella se excluye Montevideo. Igualmente altas en términos comparativos son las tasas de Canelones (25.6 por mil) y San José (24.8 por mil). El contraste con el magro 1.9 por mil de Montevideo indica que lo que ha ocurrido en el caso de Uruguay es en gran parte una redistribución de población dentro del Area Metropolitana y no un cambio drástico en la alta concentración metropolitana que ha caracterizado históricamente a ese país.

Sin embargo, eso no explica todo, porque aún tomando el área metropolitana en su conjunto, ella pierde importancia relativa respecto al total de la población urbana: representaba el 62 por ciento de ella en 1963 y sólo el 60 por ciento en 1973. Montevideo ha perdido importancia tanto respecto a la población urbana total como dentro de su propia área metropolitana, pero, a su vez, ésta también la ha perdido en relación a la población urbana. De hecho, las ciudades de más de 20 000 habitantes con mayor crecimiento -con la sola excepción de Las Piedras, que forma parte del área metropolitana- se encuentran a más de 100 kms. de distancia de Montevideo. Sin embargo, si se suma a la población de Montevideo los 152 000 emigrantes nacidos en esa ciudad, el área metropolitana mantiene su importancia relativa en el contexto urbano nacional.

---

1/ Lombardi, M., Op.Cit., p. 24.

2/ Lombardi, M., Ibid., p. 24.

En suma, la pérdida de importancia relativa de Montevideo respecto de las ciudades que le siguen en tamaño se debería a tres grandes procesos: la emigración internacional, originada prioritariamente en esa ciudad; la expansión de la malla urbana fuera del departamento de Montevideo pero dentro del área metropolitana y el rápido crecimiento de núcleos urbanos alejados tanto de Montevideo como de su área metropolitana.

En ausencia de emigración internacional, los otros dos procesos habrían llevado a una estabilización de la importancia relativa del área metropolitana, con una redistribución de población dentro de sus límites, más que a una reversión de la tendencia hacia la concentración en ella.

### C. Argentina

Examinaremos ahora con más cuidado la situación de Argentina, apoyándonos en el informe preparado por el FUDAL para este estudio.<sup>1/</sup> Como se sabe, ese país es, junto con Uruguay, uno de los dos primeros en urbanizarse en el continente. Desde el inicio del proceso, pero en particular entre 1914 y 1947 se produce una alta concentración de la población en núcleos de 100 000 habitantes y más, tanto debido a la dirección de los flujos migratorios internos como a que esos núcleos son los lugares de destino de los principales flujos de migraciones internacionales. La mayor concentración se produce en Gran Buenos Aires, y en menor medida, en los núcleos de 100 a 500 mil habitantes, mientras que los de 500 a 999 mil habitantes presentan una concentración de población bastante inferior.

A partir de 1947 se detecta una leve tendencia a la disminución de la concentración de la población en el Gran Buenos Aires (47.5 por ciento en 1947; 45.4 por ciento en 1970), una mantención de la concentración en los núcleos entre 100 000 y 499 999 habitantes y un aumento en el porcentaje de

---

<sup>1/</sup> Fundación para el Desarrollo de América Latina (FUDAL), Desarrollo regional migraciones y primacía urbana en Argentina, Buenos Aires, 1978. Los centros alternativos al Gran Buenos Aires son: Gran Rosario, Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran La Plata y Mar del Plata. Apoyándose en Vapñarski, Op.Cit., FUDAL definió las áreas estadísticas metropolitanas como aproximación a las áreas metropolitanas reales. Las áreas estadísticas metropolitanas se obtuvieron por agregación de las unidades administrativas intermedias cuya población representa más del 90 por ciento de las áreas metropolitanas reales según la corrección de Vapñarski.

núcleos entre 500 000 y 999 999, entre 50 000 y 99 999 y entre 20 000 y 49 999. Por último, pierden importancia los núcleos inferiores a 20 000 habitantes.<sup>1/</sup>

La información recopilada por FUDAL permite abordar más de cerca la dinámica que está detrás de la pérdida de importancia relativa del Gran Buenos Aires respecto al total de la población urbana. Para esto centraremos el análisis en una comparación del crecimiento del centro primado con el de los centros que por su tamaño, tasa de crecimiento y porcentaje de migrantes que absorben las jurisdicciones de que forman parte, fueron identificados como alternativos a aquél en ese país. En todos los casos, la referencia es al área metropolitana respectiva.

En el Cuadro 4 se presenta la tasa de crecimiento medio anual de la población total de los centros principales para los períodos 1947-60 y 1960-70.

Los datos de ese cuadro confirman y precisan la reversión de la tendencia a la concentración en la ciudad principal en el caso de Argentina. Mientras Gran Rosario, Gran Córdoba y Gran La Plata muestran una tendencia a que su tasa de crecimiento se acelere, o al menos se mantenga, Gran Buenos Aires es, junto con Gran Mendoza y Mar del Plata, uno de los centros en que el ritmo de su crecimiento disminuye. Aunque su disminución es menor que la de Mar del Plata, es suficientemente aguda como para que su ritmo de crecimiento pase a ser en el último período inferior al de todos los centros menos Gran Rosario. Además, al comparar los dos períodos intercensales se nota que el Gran Buenos Aires, que en ninguno de los dos períodos era el que más crecía, ha perdido posiciones a este respecto, bajando desde el tercero al cuarto lugar.

Sin embargo, no puede olvidarse que uno de esos centros alternativos, Gran La Plata, se encuentra a muy poca distancia del Gran Buenos Aires, pudiendo considerarse su crecimiento como una manifestación, al menos parcial,

---

<sup>1/</sup> FUDAL, Op.Cit., Cuadro 2.

de la expansión del área metropolitana de la ciudad primada que podría concluir en una anexión de la primera por la segunda.

Por último, no puede olvidarse tampoco la magnitud de las diferencias absolutas entre Gran Buenos Aires y los centros urbanos que lo siguen en tamaño: en 1970 el centro primado era más de 10 veces más grande que ya sea Gran Rosario o Gran Córdoba. La tasa de crecimiento anual intercensal del Gran Buenos Aires es inferior a la de los otros centros alternativos, excepto Gran Rosario, pero ella significa que en un período de 10 años esa área metropolitana aumentó su población en 1 550 000 personas.

Cuadro 4

TASAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACION TOTAL DE LOS  
CENTROS PRINCIPALES, PERIODOS INTERCENSALES 1947-1970  
(por miles)

Centros	1947-1960	1960-1970
Gran Buenos Aires	26.3	20.6
Gran Rosario	17.4	17.8
Gran Córdoba	30.6	31.4
Gran La Plata	21.6	23.5
Gran Mendoza	28.0	23.0
Mar del Plata	43.3	36.0

Fuente: FUDAL, Op.Cit., cuadro 20.

Al contrario, la tasa de crecimiento del resto de los centros principales, tomados en conjunto, ha significado sólo un aumento de 651 mil personas. Más aún, el 40 por ciento del aumento absoluto de la población urbana entre 1960 y 1970 es atribuible al crecimiento de la ciudad primada. En suma, sin perjuicio de la disminución en la concentración de la población urbana en Gran Buenos Aires, sigue esta ciudad siendo la principal responsable del

crecimiento de esa población y concentrando a una proporción cada vez mayor de la población del país.

#### D. Paraguay

Paraguay es el país con el menor grado de urbanización de los incluidos en la investigación. Las estimaciones disponibles para antes de 1950, fecha en que se realizó el primer censo de población de esa nación, calculan que a mediados de la década del 20 Asunción superaba los 100 000 habitantes, pero que ninguno de los tres núcleos urbanos que la seguían en tamaño (Villarrica, Concepción y Encarnación) superaba los 10 000 habitantes.<sup>1/</sup> La importancia relativa de la ciudad primada sobre las otras tres tendía, además, a acentuarse con el paso del tiempo, como resultado de una positiva tasa promedio anual de crecimiento de Asunción (estimada en 2.4 por ciento entre 1886-1950) y de tasas levemente negativas en los otros tres centros.

Aunque en los períodos intercensales 1950-1962 y 1962-1972 la población de Asunción crece más rápidamente que la total del país, lo hace menos que la población total urbana.<sup>2/</sup> Igualmente, la primacía de Asunción sobre las tres y las diez ciudades de mayor tamaño habría disminuido de 5.45 a 4.28, en el primer caso, y de 4.93 a 3.90, en el segundo, entre 1962 y 1972.<sup>3/</sup>

A primera vista, los datos anteriores estarían reflejando una reversión de la tendencia histórica a que se hizo alusión más arriba. Sin embargo, un examen más de cerca del problema revela que tal conclusión sería equivocada. En efecto, como han demostrado Rivarola y Morinigo<sup>4/</sup> y se puede ver en el Cuadro 5, las tasas de crecimiento más altas correspondieron a las ciudades asentadas en la periferia de Asunción (Fernando de la Mora, Lambaré y Luque). La cada vez mayor inserción de esos núcleos urbanos en la dinámica socioeconómica y cultural asuncená ha llevado a que en 1972 ya pudieran ellos ser considerados como parte integrante del área del Gran Asunción. En consecuencia, más que una pérdida de importancia de la ciudad capital, se

1/ Galeano, Luis A., Tomás Palau V., Desarrollo regional, primacía urbana y migraciones en el Paraguay, Asunción-Paraguay: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos-PISPAL, 1978, pp. 17-22.

2/ Véase Galeano y Palau, Op.Cit., Cuadro 1.

3/ Rivarola, Domingo y J.M. Morinigo, La vivienda en el Paraguay: Sus condicionamientos socioeconómicos, Asunción: SIAP-CPES, 1976, citado en Galeano y Palau, Ibid.

ha producido un rápido crecimiento periférico de la misma, lo que ha llevado a un aumento sustancial de la primacía del área del Gran Asunción sobre los núcleos urbanos que la siguen en importancia.

Antes de terminar esta breve reseña acerca de las tendencias respecto a la concentración de la población paraguaya en la ciudad capital, es interesante señalar algunos de los cambios experimentados en el crecimiento de las restantes ciudades principales. En pocas palabras, ellos pueden ser definidos como una "retracción" de las ciudades más antiguas (Encarnación, Concepción, Villarrica) y un crecimiento muy rápido de nuevos núcleos urbanos, entre los que se destaca P.J.Caballero y Caaguazú. Concepción y Villarrica tienen en los dos períodos intercensales tasas de crecimiento promedio anual inferiores no sólo al total urbano, sino también al de la población urbana fuera de Asunción, de su periferia y del departamento central. Encarnación tiene en el primer período intercensal una tasa de crecimiento levemente superior a la tasa promedio del resto urbano, pero ya en 1962-1972 había caído bajo ese límite. Al contrario, todas las ciudades más nuevas crecen a tasas más altas que las de la población urbana fuera de Asunción, su periferia y el departamento central. Una de ellas, Caaguazú, centro comercial y administrativo de una vasta zona de colonización, experimenta entre 1962-1972 la tasa de crecimiento promedio anual más alta que se registra en Paraguay: 13.27 por ciento, lo que ha llevado a que casi cuadruplique su población en diez años.<sup>1/</sup> Sin embargo, es Pedro Juan Caballero, enclavada en la frontera con Brasil, la ciudad con el crecimiento poblacional rápido más sostenido: entre 1950-1962 es el más alto del país (tasa promedio anual de 8.32) y entre 1962-1972, sólo cede lugar a Caaguazú y a la periferia de Asunción, manteniendo todavía una tasa de crecimiento de 7.54 por ciento promedio anual.<sup>2/</sup> En un lapso de 22 años, P.J.Caballero más que quintuplica su población, llegando a ser la tercera ciudad en importancia del Paraguay, inferior sólo a Gran Asunción y a Encarnación.

---

<sup>1/</sup> Galeano y Palau, Op.Cit., Cuadro 3.

<sup>2/</sup> Galeano y Palau, Op.Cit.

En suma, dos procesos coinciden en el tiempo en Paraguay: en primer lugar la expansión de Asunción hacia su periferia y el aumento de la importancia relativa del área así resultante sobre el resto de la población urbana y total; en segundo lugar, el surgimiento de nuevos núcleos urbanos en las zonas de colonización y fronterizas con Brasil, con un dinamismo mucho mayor que el de las ciudades más antiguas.

Cuadro 5

PARAGUAY: CENTROS DE POBLACION DE 5 000 Y MAS HABITANTES.  
TASAS DE CRECIMIENTO POR ZONAS URBANAS Y PERIODOS  
INTERCENSALES

Zonas urbanas	Tasas de crecimiento promedio anual %	
	1950-1962	1962-1972
Total	3.64	4.71
Asunción	2.71	2.97
Periferia de Asunción	7.43	8.73
Departamento Central	2.24	0.60
Resto del País	2.62	2.79

Fuente: Galeano y Palau, Op.Cit., Cuadro 2. Originalmente Rivarola y Morinigo, Op.Cit.

#### E. Chile

A diferencia de los otros cuatro países, Chile muestra estabilidad en la concentración de la población urbana en su ciudad capital. El ritmo de crecimiento urbano disminuyó de una tasa promedio anual de 4.14 en el primero de los dos períodos intercensales (1952-1960), a una de 3.80 entre 1960-1970. La disminución fue particularmente aguda en el caso de Santiago, ciudad en que la tasa media de crecimiento anual cayó de 4.33 a 3.39 de un período intercensal al otro. Fue igualmente marcada en las tres ciudades que la siguen en tamaño, y en algunas ciudades intermedias que habían

experimentado tasas de crecimiento considerablemente altas durante 1950-1960, como puede verse en el Cuadro 6.

A pesar de la disminución en el ritmo de crecimiento de Santiago, el aumento de población que experimenta este centro entre 1960-1970 es más de cuatro veces superior al de las tres ciudades que le siguen en tamaño, mientras que en el período intercensal anterior era sólo un poco más del doble. La consecuencia de esto es el aumento de la importancia relativa de Santiago sobre esas tres ciudades.

Por otro lado, también ha aumentado la proporción del crecimiento urbano total intercensal que corresponde a Santiago. De un 48 por ciento que era en 1952-1960 subió a un 55 por ciento entre 1960-1970. Igualmente, mientras Santiago absorbió sólo el 4 por ciento del crecimiento de la población total entre 1952-1960, el 6 por ciento del aumento de la población total entre 1960-1970 correspondió a esa ciudad. Esto provocó una mayor concentración de la población total en la ciudad principal en el último período intercensal.

#### F. Colombia

Colombia es el único de todos los países incluidos en el estudio, en donde se ha producido claramente una mayor concentración en Bogotá. Como se sabe, históricamente ha sido éste el país que ha mostrado menor concentración en la ciudad capital de todos los países aquí comparados. Al término del período que estudiamos seguía teniendo ese privilegio pero, como ya se dijo, la tendencia histórica se había revertido y Bogotá había aumentado en un grado importante su peso en el conjunto de la población urbana.

La explicación más directa de esa reversión en la tendencia se encuentra en la altísima tasa promedio anual de crecimiento que ha estado experimentando Bogotá en los dos últimos períodos intercensales. Durante el período 1951-1964 ella fue de 6.5 por ciento anual, más del doble de la tasa de crecimiento de la población nacional (3.19 por ciento). Entre 1964 y 1973 el ritmo de crecimiento de Bogotá disminuye al 5.78 por ciento, pero la distancia con el crecimiento de la población total (2.07 por ciento anual) se hace aún más aguda.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Sapoznikow, Jorge, Martha Baquero y Gabriel Mendoza, Colombia: Un caso particular de concentración urbana en América Latina, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de Los Andes, mayo 1978.

## Cuadro 6

## CHILE

TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS CIUDADES DE 20 MIL Y  
MAS HABITANTES EN 1970 (PERIODOS 1952-60, 1960-70)

Núcleos urbanos	Tamaño localidad poblada		Tamaño comuna	
	1952-60	1960-70	1952-60	1960-70
A.M. de Santiago	4.33	3.99	4.53	3.02
A.M. de Valparaíso	2.78	1.98	2.90	1.80
A.M. de Concepción	4.71	2.83	3.84	2.03
Antofagasta	4.47	3.57	4.49	3.55
La Serena-Coquimbo	2.03	4.23	2.88	2.73
Temuco	4.40	4.33	2.49	2.71
Talca	2.69	3.29	2.28	2.63
Arica	10.75	7.42	9.23	7.07
Chillán	1.35	4.08	2.52	2.19
Rancagua	3.58	4.96	2.90	4.27
Valdivia	3.88	3.00	2.04	2.31
Osorno	4.06	2.29	2.78	1.31
Calama-Chuquicamata	4.09	2.29	3.20	2.43
Iquique	3.08	2.30	2.95	2.32
Puerto Montt	4.74	4.14	3.60	2.90
Punta Arenas	4.94	2.34	4.15	2.62
Calera-Quillota	3.06	3.80	2.53	1.74
Los Angeles	4.66	3.04	2.93	1.68
San Antonio	5.20	5.70	4.59	1.79
Copiapó	5.20	4.14	2.69	1.49
Curicó	2.54	2.19	4.93	3.03
Linares	4.30	3.10	2.81	1.66
Ovalle	4.19	2.50	3.79	1.42
San Fernando	2.54	2.44	1.77	1.48
Vallenar	6.05	5.37	4.10	3.08
San Felipe	3.00	3.19	2.36	2.38
Los Andes	0.64	1.84	-0.68	2.31
Melipilla	3.66	4.14	2.21	1.81
Angol	3.89	2.36	2.03	1.14
Tocopilla	1.85	0.00	1.85	0.00
Cauquenes	2.31	1.06	1.22	0.10

Fuente: Raczyński, D., Op.cit., Cuadro 26.

Lo anterior no ha significado que las ciudades que siguen en tamaño a Bogotá no hayan continuado creciendo significativamente ya que, tanto Medellín como Cali no sólo figuran entre las cien ciudades de mayor crecimiento en toda América Latina entre 1950 y 1970,<sup>1/</sup> sino que logran también mantener el porcentaje que ellas representan dentro de las 10 mayores ciudades colombianas: alrededor del 15 por ciento en el caso de Medellín y de 13 por ciento para Cali.<sup>2/</sup> Sin embargo, la diferencia en el ritmo de crecimiento de Bogotá respecto a la población urbana y total ha llevado a que mientras entre 1951 y 1964 el crecimiento de Bogotá metropolitano significó el 26 por ciento del crecimiento de la población urbana y el 17 por ciento de la población total, entre 1964 y 1973 pasó a representar el 33 por ciento del primero y el 34 por ciento del segundo.

### 3. Conclusiones

Una primera aproximación a las tendencias de la concentración urbana en la ciudad principal en el período comprendido entre alrededores de 1950 y cerca de 1970 parecía indicar que en cuatro de los seis países incluidos en el estudio (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay) se habría producido una reversión de la tendencia histórica latinoamericana hacia una mayor concentración urbana en las capitales. Al contrario, en Colombia ella se habría agudizado, mientras que en Chile habría habido mayor estabilidad que en los otros casos, pero también una tendencia más leve hacia la concentración en la ciudad principal.

El examen más cuidadoso de los datos lleva a modificar parcialmente esa conclusión. Tanto en Paraguay como en Uruguay la aparente pérdida relativa de las ciudades capitales se debe en gran parte, aunque no exclusivamente, al rápido crecimiento de sus áreas urbanas periféricas. La íntima conexión que tiene el crecimiento de estas áreas con los procesos económicos y sociales que ocurren en el seno de la ciudad principal hacen que no pueda conceptualizarse como un crecimiento independiente; más bien él sería un reflejo de la tendencia del área metropolitana a extenderse más allá de sus límites iniciales.

<sup>1/</sup> Gatica, Op.Cit., Cuadro II-A-1.

<sup>2/</sup> Sapoznikow, Op.Cit., Cuadro 1.

Compartiendo la característica anterior, Paraguay y Uruguay difieren en que mientras en el primero el área de Gran Asunción ha aumentado su primacía sobre las ciudades que le siguen en tamaño, a pesar del rápido crecimiento de algunas de éstas, en Uruguay la primacía ha disminuido. En este último caso aún sin emigración internacional la primacía de Montevideo sobre las otras ciudades probablemente se habría mantenido estable a lo largo del tiempo. En otras palabras, en Uruguay se habría detenido la tendencia hacia una concentración creciente de la población urbana en el Area Metropolitana de Montevideo, fenómeno que no habría ocurrido en Paraguay.

El freno de la tendencia a la concentración urbana en la ciudad principal, e incluso la reversión de esa tendencia, es más claro en el caso argentino. Sin embargo, en ese país el fenómeno puede explicarse en parte por la mayor integración de dos núcleos urbanos que al comienzo del período eran comparativamente independientes entre sí: el Gran Buenos Aires y La Plata.

El caso más claro de pérdida de importancia relativa de la ciudad principal dentro de la población urbana es el de Perú. La información de que se dispone en este momento no indica que dentro del período analizado se haya producido en ese país una incorporación al Area Metropolitana Lima-Callao de nuevos núcleos urbanos, ni que esa área esté en un proceso de conurbación con otro núcleo urbano importante. Sin embargo, la situación en este caso no se debe a una disminución del ritmo de crecimiento de Lima-Callao -éste aumentó sino a una expansión de la red urbana y a una tasa de crecimiento aún más alta que la de esa Area Metropolitana en muchos centros urbanos de menor tamaño.

En resumen, y yendo de un extremo al otro, Perú ha experimentado una pérdida en la importancia relativa del Area Metropolitana de Lima-Callao respecto a la población de veinte mil y más habitantes, sin que paralelamente hubiese ocurrido un proceso de conurbación con otro núcleo urbano principal; Argentina ha sufrido también una reversión de la tendencia a la concentración de la población urbana en el Gran Buenos Aires, pero ésta habría ido acompañada de una emergente conurbación con Gran La Plata; Uruguay ha detenido la concentración en el Area Metropolitana de Montevideo, sin que ello haya redundado en una pérdida de la importancia relativa de esa Area y su periferia

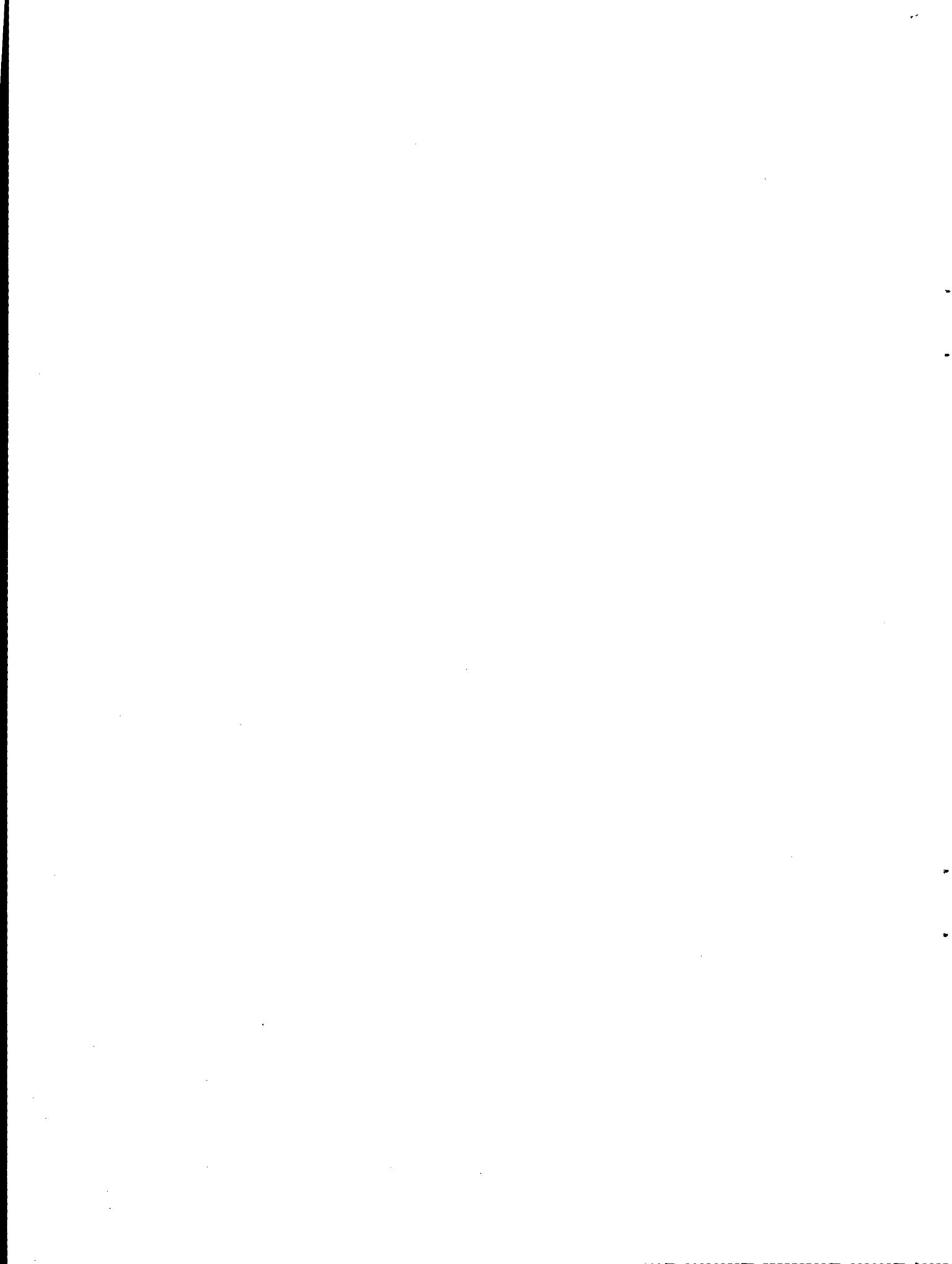
sobre el resto urbano; Paraguay experimenta ahora una mayor primacía del Area Metropolitana de Asunción sobre las tres ciudades que la siguen en tamaño, a pesar de la pérdida relativa de importancia de la ciudad de Asunción en la población de veinte mil y más habitantes; el Area Metropolitana de Santiago es ahora levemente más importante dentro de la población urbana que hace veinte años; por último, Bogotá ha aumentado considerablemente su importancia en relación con la población residente en núcleos de veinte mil y más habitantes en Colombia.

Recuérdese también que la concentración de la población total en la ciudad principal aumenta sin excepciones en todos los países y que los aumentos absolutos de habitantes de las mismas son mucho mayores que los de los otros núcleos urbanos.

Las diferencias en la concentración urbana son independientes del grado de urbanización alcanzado o del ritmo a que él aumenta. De todas las otras características de la urbanización examinadas y resumidas en el Cuadro 1, sólo la concentración inicial de la población en ciudades de cien mil y más habitantes y la concentración en la ciudad principal en la misma fecha muestran alguna relación con tales tendencias: los países que experimentan una concentración urbana durante el período son aquéllos que tenían niveles más bajos tanto de metropolización como de concentración en la ciudad principal al inicio del período: Colombia y Chile. Esa concentración es más alta en Colombia, país que tenía los niveles más bajos tanto de metropolización como de concentración en la ciudad principal al inicio del período. Además, el único otro de los países estudiados aquí en que aumenta levemente la concentración urbana es Chile, que tenía también niveles comparativamente bajos al comienzo.

La constatación de esa relación no explica por qué ella ocurre o la particular evolución que ha experimentado la concentración de la población urbana en los países estudiados. La búsqueda de una explicación lleva a ligar las tendencias detectadas con la evolución económica de los países en el período y, especialmente con las tendencias en la participación del centro y de las periferias en la estructura productiva y la generación del

empleo, tarea esta última que se aborda más adelante. En nuestro caso, establecer ese vínculo significa en primer lugar, identificar las corrientes migratorias que originan esas tendencias; en segundo lugar, explicar el papel que juegan distintos factores socioeconómicos en la explicación de esas corrientes. Los aspectos más centrales de la información recolectada acerca del primer punto se han resumido en el capítulo que sigue, reservando para el Capítulo V el análisis del segundo punto.



internas. Por lo mismo, al examinar cada caso incluido en este estudio se hará referencia a esos puntos.<sup>1/</sup>

## 1. Argentina

### A. Contribución de las migraciones al crecimiento total de las ciudades principales

Como se recordará, en el caso de Argentina se consideró como centros alternativos del Gran Buenos Aires, a Gran Rosario, Gran Córdoba, Gran Mendoza, Gran La Plata y Mar del Plata. Para la estimación del crecimiento vegetativo y del producido por las migraciones tanto internas como internacionales de esos centros se aplicó el método de las tasas de sobrevivencia por grupos de edad, sexo y origen, utilizándose las relaciones de supervivencia intercensales de la población nativa por grupos quinquenales de edad y sexo. Para ello fue necesario correr la población censada en 1947 a 1945.

Con el método anterior se compararon los períodos 1945-60 y 1960-70. En el primero de ellos más de las tres cuartas partes del crecimiento del Gran Buenos Aires era atribuible al componente migratorio. Los migrantes internacionales solos explicaban el 29 por ciento del aumento de la población del centro primado. La situación era bastante similar en Gran La Plata y Mar del Plata; en Gran Rosario, Gran Córdoba y Gran Mendoza la influencia de las migraciones era menor, debido principalmente a una importancia menos considerable de la migración internacional, pero de todos modos el límite mínimo no baja del 48.4 por ciento (en el caso de Gran Mendoza).<sup>2/</sup>

Aun cuando, con la sola excepción de Gran Mendoza, las migraciones siguen siendo el componente más importante del crecimiento de esos centros en el período 1960-1970, la comparación de ambos períodos permite detectar algunas diferencias importantes. La más notoria de ellas es una caída espectacular en la contribución de los migrantes extranjeros al crecimiento de las ciudades mencionadas anteriormente, llegando a ser nula en el caso

---

<sup>1/</sup> En los casos de Argentina y Chile se hará uso del análisis hecho por los respectivos equipos nacionales; en los otros casos se acudirá a las estimaciones de Gatica.

<sup>2/</sup> Ver FUDAL, Op.cit., pp. 44, Cuadro 21.

de Gran Mendoza (después de haber contribuido en un 15 por ciento al crecimiento de esa ciudad). Esa caída acarrea como consecuencia que el crecimiento natural pase en el segundo período a adquirir una importancia mucho mayor como componente del crecimiento total de esas ciudades. Sin embargo, y en relación más directa con el tema que aquí nos preocupa, el aporte de los migrantes nativos se mantiene estable entre uno y otro período, salvo en los casos de Gran Córdoba y Mar del Plata, ciudades cuyo crecimiento depende substancialmente más de ellos en 1960-70 que entre 1945-60 (45 por ciento vs. 53 por ciento en el caso de Córdoba; 48 por ciento vs. 68 por ciento en el caso de Mar del Plata).

B. Las migraciones hacia las ciudades principales en Argentina: 1945-60; 1960-70

El análisis hecho por el FUDAL,<sup>1/</sup> como parte de este proyecto, de las características de la migración interna desde aproximadamente mediados de siglo hasta el año del último censo, destaca dos de ellas: su importancia cuantitativa y su orientación predominante hacia la ciudad principal. Ambas no son, ciertamente, nuevas en la historia argentina, pero adquieren durante el período peculiaridades que deberemos examinar.

Las mismas características están presentes en la migración neta estimada para los períodos 1945-60 y 1960-70. El gran polo de atracción en ambos sigue siendo Buenos Aires, concentrando el 97.2 por ciento del total de la migración neta positiva en el primero y el 80.4 por ciento en el segundo. Sin embargo, es clara la tendencia a una disminución relativa de la importancia del Gran Buenos Aires.

A lo anterior viene a agregarse que la comparación de la migración intercensal estimada para ambos períodos muestra que las jurisdicciones cuya capacidad de retención es mayor que la población que expulsan se han duplicado entre 1960-70 a las que había en 1945-60. Sólo Mendoza, en Cuyo, y Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut, en el sur, mostraban en el primero de esos períodos saldos netos positivos, mientras que en el segundo se agregan a los anteriores el resto de Buenos Aires, Santa Fe, Río Negro y Neuquén.

---

1/ FUDAL, Op.cit.

Aunque de manera menos aguda, la misma tendencia a aumentar la capacidad de retención se manifiesta en la disminución que experimentan los saldos negativos de una serie de jurisdicciones. A este respecto merece destacarse especialmente el caso de Córdoba que de un saldo de -7 en 1947-60 pasa a 02,7 entre 1960-70.

Aunque no son comparables con las anteriores, las corrientes migratorias de la población total (nativos más extranjeros) entre 1965-70 muestran también el predominio que en ellas tiene el Gran Buenos Aires, con un saldo positivo altísimo (95.5). A mucha distancia lo siguen Santa Cruz-Tierra del Fuego (0.9), Mendoza (0.8) y Santa Fe (0.6), mientras que todas las otras jurisdicciones presentan saldos negativos.

El resto de Buenos Aires, abarcando a Gran La Plata y Mar del Plata; Córdoba, Mendoza y Rosario, capital de la provincia de Santa Fe, constituyen centros urbanos alternativos para los migrantes internos argentinos. Por eso es interesante, para estimar las tendencias actuales y futuras de esas migraciones, examinar las variaciones que han experimentado las corrientes hacia esos puntos en relación con las que tienen al Gran Buenos Aires como lugar de destino. En el cuadro siguiente se resume la información pertinente.

Cuadro 1

ARGENTINA: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS HACIA  
LAS JURISDICCIONES QUE INCLUYEN LOS CENTROS PRINCIPALES EN  
LOS PERIODOS QUE SE INDICA

Jurisdicción	1945-60 <u>a/</u>	1960-70 <u>a/</u>	1965-70 <u>b/</u>
Total centros	83.3	85.7	75.9
Gran Buenos Aires	59.2	56.3	47.3
Resto Buenos Aires	12.0	15.9	13.1
Córdoba	5.6	4.0	6.0
Mendoza	3.3	2.9	3.0
Santa Fe	3.2	6.6	6.5
Total Resto del País	16.2	14.2	24.1
Total País	100.0	100.0	100.0

Fuente: FUDAL, Op.cit., cuadros 33 y 35.

a/ Estimación migración intercensal de toda la vida de población activa.

b/ Migración lugar de residencia cinco años antes-lugar de empadronamiento de población nativa y extranjera de cinco años y más.

El porcentaje de migrantes nativos que se dirige hacia la jurisdicción asiento de esos centros aumenta levemente desde 1945-60 a 1960-70, en desmedro de las corrientes orientadas hacia el resto del país. Ese aumento ocurre por la mayor atracción que ejercen los centros alternativos en el segundo período, ya que el Gran Buenos Aires pierde atracción.

Lo último ocurre también y de manera más marcada al considerar la migración 1965-70. En este caso las corrientes hacia el Gran Buenos Aires son minoría respecto a las que se dirigen hacia otros puntos del territorio.

Un análisis del conjunto de esas tendencias revela la indudable y paulatina pérdida de importancia relativa del Gran Buenos Aires como polo de atracción, para quienes se deciden a abandonar la jurisdicción en donde residían, en contraste con el auge que adquieren el resto de Buenos Aires y, muy particularmente, la ciudad de Rosario y toda la provincia de Santa Fe. En el período 1965-70, esta última es la única que mantiene el mismo grado de atracción detectado respecto a la migración estimada intercensal del período 1960-70, mientras que todos los otros centros principales aparecen decididamente como menos importantes. Al contrario, las corrientes entre o hacia jurisdicciones que no son sede de un centro principal aparecen absorbiendo casi un cuarto del total de los migrantes del último quinquenio antes del censo.

Los cambios en la atracción del Gran Buenos Aires en relación con la de los centros alternativos y la de otras jurisdicciones del interior son detectados de manera más clara cuando se examina la proporción de emigrantes desde cada una de ellas que se dirige hacia otra específica.

En los dos períodos intercensales, los centros principales tomados en conjunto absorben más del setenta por ciento de los emigrantes de la mayoría de las jurisdicciones del país. Esa absorción tiende a acrecentarse en el segundo de esos períodos, al aumentar el número de provincias que envía un tan alto porcentaje de su población migrante hacia esos centros. El acrecentamiento de la tendencia al predominio de la migración hacia los centros sería, en realidad, más notorio aún de no haberse producido un cambio en la orientación de los flujos de migrantes desde Mendoza, que pasan en 1960-70 a

Cuadro 2

PROPORCION DE MIGRANTES NATIVOS HACIA LAS JURISDICCIONES QUE INCLUYEN A LOS CENTROS  
PRINCIPALES POR JURISDICCION DE EMPADRONAMIENTO, PERIODO INTERCENSAL 1945-1960

LE \ IN	Gran Buenos Aires	Resto Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz y Tierra del Fuego	Santa Fé	Santiago del Estero	Tucumán
GRAN BUENOS AIRES	---	85,4	41,2	64,5	73,9	62,6	40,3	70,8	54,8	18,3	55,5	40,8	60,4	65,0	9,5	23,0	27,4	50,4	48,4	31,0	57,8	63,7	70,1
RESTO BUENOS AIRES	69,4	--	3,2	5,2	11,7	4,1	17,9	13,7	3,7	2,2	27,8	5,2	9,4	13,0	20,0	28,1	0	7,1	2,3	28,3	10,4	4,1	3,6
CORDOBA	8,4	1,3	9,0	---	0,9	2,5	4,3	3,6	6,0	2,4	2,0	6,4	7,7	2,8	4,8	2,5	8,3	9,8	8,5	2,4	21,0	5,8	7,1
MENDOZA	3,7	2,3	3,0	4,2	0	1,7	2,5	1,1	0	1,6	4,6	8,6	---	1,6	3,1	0,3	3,3	27,2	36,8	0	1,8	0,3	0,4
SANTA FE	0,5	2,0	1,2	13,7	2,3	9,5	0	6,7	4,2	1,3	0	0,5	0,9	1,4	0	2,9	0,9	1,1	0	0	--	0	0
TOTAL CENTRO PRINCIPALES	82,0	91,0	57,6	87,6	88,8	80,4	65,0	95,9	68,7	25,8	89,9	61,5	78,4	83,8	37,4	56,8	39,9	95,6	96,0	61,7	91,0	73,9	81,2
TOTAL RESTO PAIS	18,0	9,0	42,4	12,4	11,2	19,6	35,0	4,1	31,3	74,2	10,1	38,5	21,6	16,2	62,6	43,2	60,1	4,4	4,0	38,3	9,0	26,1	18,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fudal, Op. cit., Cuadro 39.

Cuadro 3

PROPORCION DE EMIGRANTES NATIVOS HACIA LAS JURISDICCIONES QUE INCLUYEN A LOS CENTROS PRINCIPALES  
POR JURISDICCION DE EMPADRONAMIENTO, PERIODO INTERCENSAL 1960-1970

LE \ LN	GRAN BUENOS AIRES	RESTO BUENOS AIRES	CATANARCA	CORDOBA	CORRIENTES	CHACO	CIUBUT	ENTRE RIOS	FORMOSA	JUJUY	LA PAMPA	LA RIOJA	MENDOZA	MISIONES	NEUQUEN	RIO NEGRO	SALTA	SAN JUAN	SAN LUIS	SANTA CRUZ Y TIERRA DEL FUEGO	SANTA FE	SANTIAGO DEL ESTERO	TUCUMAN	SIN ESPECIFICAR
GRAN BUENOS AIRES	--	38,0	50,2	45,6	73,0	69,9	28,0	54,2	52,0	57,5	31,5	41,0	21,9	81,6	26,1	15,6	46,6	41,4	38,5	34,4	62,6	74,8	77,7	34,8
RESTO BUENOS AIRES	75,0	---	9,4	28,0	11,2	8,6	11,6	24,7	6,4	12,2	47,6	4,1	16,5	6,9	16,1	43,0	7,0	5,0	31,3	7,0	28,3	8,7	8,6	15,8
CORDOBA	4,2	17,8	15,1	---	1,0	1,3	1,9	1,4	1,4	6,1	2,8	15,6	16,8	1,8	0,1	3,8	8,2	4,1	7,0	11,1	0	5,3	1,0	4,8
MENDOZA	0	1,5	0	5,3	0,2	0,1	2,2	0	9,0	5,7	2,7	19,8	---	0	5,5	3,8	4,7	27,8	4,4	13,2	0	0,5	2,4	7,2
SANTA FE	0	10,0	0,6	4,5	10,0	11,9	4,8	16,3	2,4	4,5	0	1,3	4,1	2,7	1,0	0	3,8	3,6	0	2,9	--	8,4	3,5	5,8
TOTAL CENTROS PRINCIPALES	79,2	67,3	75,3	83,4	95,4	91,8	48,5	96,6	71,2	86,0	84,6	81,8	59,3	93,0	48,8	66,2	70,3	81,9	81,2	68,5	90,9	97,7	93,2	68,4
TOTAL RESTO PAIS	20,8	32,7	24,7	16,6	4,6	8,2	51,5	3,4	28,8	14,0	15,4	18,2	40,7	7,0	51,2	33,8	29,7	18,1	18,8	31,5	9,1	2,3	6,8	31,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: FUDAL, Op. Cit., Cuadro 40

Cuadro 4

PROPORCION DE EMIGRANTES TOTALES DE 5 AÑOS Y MAS HACIA LAS JURISDICCIONES QUE INCLUYEN A LOS CENTROS PRINCIPALES POR JURISDICCION DE RESIDENCIA, PERIODO 1965-1970

LR 70	LR 65	GRAN BUENOS AIRES	RESTO BUENOS AIRES	CATAMARCA	CORDOBA	CORRIENTES	CHACO	CHUBUT	ENTRE RIOS	FORMOSA	JUJUY	LA PAMPA	LA RIOJA	MENDOZA	MISIONES	NEUQUEN	RIO NEGRO	SALTA	SAN JUAN	SAN LUIS	SANTA CRUZ Y TIERRA DEL FUEGO	SANTA FE	SANTIAGO DEL ESTERO	TUCUMAN	SIN ESPECIFICAR
GRAN BUENOS AIRES	---	70,4	38,1	39,2	60,4	61,9	24,0	54,2	51,5	40,3	36,5	36,1	33,9	73,2	23,1	19,3	39,2	37,7	30,2	31,5	41,7	60,5	66,0	28,3	
RESTO BUENOS AIRES	48,8	---	5,4	14,8	9,8	6,6	16,9	17,6	5,2	6,2	38,7	6,3	11,8	7,0	12,5	27,3	5,2	5,9	9,6	15,3	16,6	10,4	6,5	13,6	
CORDOBA	10,1	4,4	15,0	---	1,4	2,2	4,0	3,6	2,6	3,9	6,9	16,6	10,5	1,6	4,4	7,6	7,5	5,7	21,6	3,7	17,3	6,1	3,8	7,6	
MENDOZA	3,2	1,7	2,0	5,1	0,2	0,4	4,9	0,3	4,1	3,2	3,1	11,0	---	0	5,1	2,1	4,6	28,1	22,1	5,1	1,7	0,4	2,1	5,6	
SANTA FE	5,1	5,2	0,5	14,4	10,6	16,0	0,9	15,6	1,1	3,0	0,6	1,9	4,1	3,7	2,0	1,6	1,0	4,7	2,5	0,9	---	5,7	2,6	7,4	
TOTAL CENTROS PRINCIPALES	67,2	81,7	61,0	73,5	82,4	87,1	50,7	91,3	64,5	56,6	85,8	71,9	50,3	85,5	47,1	57,9	57,5	82,1	86,0	56,5	77,3	83,1	81,0	62,5	
TOTAL RESTO PAIS	32,8	18,3	39,0	26,5	17,6	12,9	49,3	8,7	33,5	43,4	14,2	28,1	39,7	14,5	52,9	42,1	42,5	17,9	14,0	43,5	22,7	16,9	19,0	37,5	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: FUDAL, Op. cit., Cuadro 41.

dirigirse preferentemente hacia el resto del país en vez de hacerlo, como antes, hacia los centros principales. Por último, las provincias del sur (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) son las únicas que en ambos períodos intercensales se libran parcialmente del influjo de los grandes centros y envían importantes contingentes de su población migrante hacia otras provincias del país.

El análisis en conjunto de los centros alternativos y el Gran Buenos Aires demuestra que este último, si bien sigue ocupando un lugar preferencial como destino de los migrantes, pierde importancia relativa respecto a otros centros alternativos al pasar de un período intercensal a otro. Así, Córdoba se convierte en el segundo de esos períodos en un centro de atracción para el resto de Buenos Aires, Catamarca, La Rioja y Mendoza; Santa Fe para Entre Ríos, Chaco, Corrientes y el resto de Buenos Aires, Mendoza para La Rioja y San Juan.

Por último, hay también importantes intercambios de migrantes entre los centros principales. Entre 1945-60 los emigrantes del Gran Buenos Aires se dirigen preferentemente a la jurisdicción vecina del resto de Buenos Aires (69.4 por ciento); los del resto de Buenos Aires se encuentran casi exclusivamente en el Gran Buenos Aires (85.4 por ciento); los de Córdoba se reparten entre el Gran Buenos Aires (64.5 por ciento) y Santa Fe (13.7 por ciento); los de Mendoza entre Gran Buenos Aires, Resto de Buenos Aires y Córdoba, y finalmente los de Santa Fe entre el Gran Buenos Aires, Córdoba y el resto de Buenos Aires.<sup>1/</sup> Durante el período 1960-70 esos intercambios entre los centros principales experimentan importantes modificaciones. Por un lado, se acentúa la atracción del resto de Buenos Aires para los emigrantes desde el Gran Buenos Aires, pero por el otro, los que emigran desde el primero de estos lugares se dirigen ahora preferentemente hacia Córdoba, Santa Fe o hacia otras provincias no sedes de ciudad principal. Pérdidas también considerables experimenta la atracción del Gran Buenos Aires para Córdoba y Mendoza, aunque no así para Santa Fe. El ganador neto en atracción de un período a

<sup>1/</sup> FUDAL, *Op.cit.*, pp. 98 y 99.

otro es, sin dudas, el resto de Buenos Aires, aunque todavía no pueda disputarle la prioridad al Gran Buenos Aires. Al mismo tiempo, aumentan los intercambios entre Córdoba y Mendoza, mientras que Santa Fe pasa a concentrar sus flujos emigratorios en la provincia de Buenos Aires tomada en su conjunto.

Para finalizar este análisis de los cambios que experimenta la atracción de las ciudades principales para los migrantes de las mismas, haremos una breve mención a las tendencias que muestra la migración 1965-70. Ellas pierden nitidez en este caso, ya que mientras el resto de Buenos Aires aparece mucho menos atractivo para quienes han migrado desde el Gran Buenos Aires hacia cualquier punto entre 1965 y 1970, aumentando las preferencias por Córdoba y por el resto del país, para los residentes en el resto de Buenos Aires el primero de esos años el Gran Buenos Aires acapara al 70 por ciento del total de sus migrantes. La importancia del resto de Buenos Aires como lugar de atracción aparece también considerablemente inferior respecto a la población migrante de Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Por otro lado, la atracción mutua de estas dos últimas jurisdicciones aumenta de manera considerable, en desmedro del influjo del Gran Buenos Aires para ambos lugares.

Resumiendo en un párrafo toda la información revisada más arriba, pareciera que aun cuando el Gran Buenos Aires mantiene todavía, y probablemente mantendrá por bastante más tiempo, su papel de principal centro de atracción, empiezan a manifestarse en Argentina los síntomas de un proceso de redistribución de la población hacia las otras ciudades principales.

## 2. Chile

### A. Contribución de las migraciones al crecimiento total de las ciudades principales.<sup>1/</sup>

El análisis de los distintos componentes del crecimiento total de las ciudades en los dos períodos intercensales comparados en Chile revela que en

<sup>1/</sup> El análisis que se resume en esta sección fue hecho por D. Raczynski, responsable del caso chileno dentro de la investigación. Para más detalles véase Raczynski, Dagmar, Empleo, Pobreza y Migraciones en Chile, Santiago

(cont. en página siguiente)

1952-60 la migración aportó un tercio del incremento poblacional de los núcleos urbanos de más de 50.000 habitantes.

Ese promedio oculta un rango de variación importante. Así, en 1952-60 la migración contribuía en un 50 por ciento al crecimiento de Santiago, la ciudad primada y en un porcentaje algo superior al de otras ciudades importantes que juegan el papel de centros alternativos para los emigrantes desde algunas unidades administrativas (Antofagasta y Punta Arenas), llegando a su máxima importancia en la ciudad de Arica, cuyo crecimiento dependió en casi sus tres cuartas partes del aporte migratorio. Al contrario, en los dos centros alternativos más importantes de carácter nacional (Valparaíso y Concepción) la incidencia de las migraciones no llegó a más de un tercio y un cuarto del crecimiento poblacional en ese período, y en otras ciudades tuvieron saldos negativos.

La comparación del período 1952-60 con el 1960-70 muestra una disminución de la importancia del componente migratorio en el crecimiento de las ciudades de más de 50.000 habitantes: ello significa en ese período sólo el 27 por ciento del crecimiento total. La caída más grande en esa importancia ocurre precisamente en Santiago, Valparaíso y Concepción. En la ciudad primada sólo la cuarta parte del crecimiento poblacional puede ser atribuido ahora a las migraciones, mientras que los otros dos centros alternativos de carácter nacional muestran saldos migratorios negativos. En contraste, la migración tuvo mucho más peso en el último período intercensal aquí considerado en algunas ciudades capitales de provincia que sirven de centros alternativos regionales: Temuco, Talca, Rancagua.

Estos antecedentes revelan que el aumento en la primacía de Santiago a que ya se hizo mención en el capítulo anterior "obedece no a un incremento en el flujo de inmigrantes que recibe, sino de estancamiento poblacional de

---

(viene de página anterior)

de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina, Estudios CIEPLAN 29, noviembre 1978. El método seguido consistió en síntesis, en: a) definir límites geográficos idénticos para las ciudades en 1952, 1960 y 1970; b) estimar la tasa media anual del crecimiento vegetativo y del incremento poblacional por este factor. Para estimar esa tasa en la década 1952-60 se utilizó las tasas de mortalidad general y de natalidad en los años medios del período (1955-56-57). Para la década del 60 ese crecimiento se obtuvo contabilizando el total de nacimientos y de muertes en cada una de las comunas correspondientes a cada núcleo urbano; c) estimación del saldo migratorio.

las áreas urbanas de Valparaíso y Concepción".<sup>1/</sup> Un análisis más pormenorizado de las migraciones inter-provinciales en los períodos intercensales permite clarificar un poco más los procesos demográficos que están detrás de las tendencias en la distribución de la población urbana en Chile.

B. Las migraciones interprovinciales en Chile:  
1952-60; 1960-70; 1965-70

Al igual que en los otros países cubiertos por la investigación, el lugar de destino de los migrantes internos ha sido tradicionalmente la jurisdicción sede de la ciudad principal. En este caso es la provincia de Santiago y, dentro de ella, la ciudad del mismo nombre. Las estimaciones de la migración hacia ese centro en los dos últimos períodos intercensales revelan que atrajo a la mitad del total de migrantes internos tanto entre 1952-60 como entre 1960-70. La proporción del total de saldos positivos que corresponde a la provincia de Santiago es también alta, aunque un poco menor que la encontrada para el Gran Buenos Aires para el primero de los períodos examinados en ese país: ochenta y cuatro por ciento de los saldos positivos migratorios de la migración 1952-60 y ochenta y dos por ciento de los mismos saldos para la migración 1960-70.

Las cifras anteriores ponen también de manifiesto una gran estabilidad en lo que se refiere a la migración intercensal de toda la vida hacia Santiago para los períodos considerados hasta ahora. La misma tendencia se detecta al calcular la probabilidad de que un nativo de otra provincia se dirija a Santiago. Ella es prácticamente igual para los dos períodos: 4,3 y 4,4 por cada cien habitantes, respectivamente.

Entre 1952-60 el treinta y cinco por ciento o más de los migrantes de cada una de las provincias, con la excepción de Chiloé, se dirige hacia Santiago, independientemente de la distancia a que se encuentren de ese punto. Aún más, once de las veinticuatro provincias envían más del cincuenta por ciento de sus migrantes hacia la jurisdicción sede de la ciudad principal. Ese número sube a quince para la migración estimada entre 1960-1970, siendo una vez más Chiloé la que envía hacia ese punto la menor proporción de sus emigrantes. Aunque la distancia sigue sin jugar un papel importante en lo

<sup>1/</sup> Raczynski, D., Op.cit.

que se refiere a la migración hacia Santiago, la atracción de este centro es comparativamente más débil para las provincias del norte, con excepción de la que se encuentra más alejada (Véanse cuadros 5 y 6).

✓ Por otro lado, la migración residencial en el quinquenio anterior al último censo muestra una atracción aún menor de Santiago. En efecto, los inmigrantes a ese centro representan en este caso sólo el treinta y seis por ciento del total de migrantes y sólo siete provincias envía hacia él más del cincuenta por ciento de sus emigrantes.

El único centro de atracción nacional es Santiago, pero un punto que cabe destacar en el caso de Chile es que, por su peculiar geografía, la ciudad capital divide al país en prácticamente dos partes con poco intercambio poblacional entre ellas. Es así como las provincias colocadas al norte de la provincia sede de la ciudad capital o envían población a ella o intercambian entre ellas mismas, ocurriendo lo mismo con las ubicadas en el sur de la misma. Dentro de cada una de estas dos partes, algunas provincias juegan el papel de centros alternativos.

Sin embargo, esos centros alternativos cambian de un período a otro. En el Norte hasta 1952 la provincia de Antofagasta constituía el principal centro de atracción para la población nacida entre Tarapacá y Coquimbo; entre 1952-60 ya no es esa provincia sino Atacama la más atractiva para esa población. Entre 1960-1970 vuelve a cambiar ese centro, desplazándose esta vez hacia Tarapacá.

Al sur de Santiago los centros regionales de atracción hasta 1952 eran Concepción, Valdivia y Magallanes, siendo el primero el más importante de los tres ya que atraía población originaria de un mayor número de provincias (desde Valparaíso en el norte hasta Magallanes en el sur) aunque ciertamente con más fuerza desde las provincias más cercanas. Valdivia tenía un radio de atracción más localizado que el de Concepción, limitándose a las cinco provincias más cercanas y muy especialmente a las dos limítrofes. La provincia de Magallanes era incluso más restrictiva en su atracción, limitándose a influir sobre Chiloé, Llanquihue y Aysén.

Cuadro 5

MIGRACION ENTRE 1952-1960 (MIGRANTES DE TODA LA VIDA) : PORCENTAJE DE MIGRANTES DESDE 1 A J EN EL TOTAL DE EMIGRANTES DESDE 1

Provincia de Emigración	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Aconcagua	Valparaíso	Santiago	O'Higgins	Colchagua	Curicó	Talca	Maule	Linares	Ñuble	Concepción	Arauco	Bío-Bío	Malleco	Cautín	Valdivia	Osorno	Llanquihue	Chiloé	Aysén	Magallanes	Total emigrantes (en miles)	
TARAPACA	--	17,9	7,7	7,5	1,0	11,6	48,3	0,6	0,3	0,0	0,5	0,0	0,2	0,7	0,8	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	1,1	(13,8)	
ANTOFAGASTA	11,2	--	15,8	10,5	0,7	10,8	46,2	0,2	0,0	0,4	0,2	0,0	0,3	0,4	1,2	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	1,1	(18,5)
ATACAMA	4,8	5,3	--	23,7	--	7,2	56,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,0	(5,9)
COQUIMBO	0,5	7,2	32,5	--	1,0	13,1	42,5	0,5	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,5	0,5	0,1	0,3	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	(28,5)
ACONCAGUA	1,5	0,1	3,6	3,6	--	36,2	49,8	2,3	0,2	0,1	0,0	0,0	0,4	0,7	0,0	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,8	(15,2)
VALPARAISO	4,5	1,5	2,3	1,3	5,0	--	68,4	2,3	0,2	0,2	0,6	0,2	0,1	0,7	3,1	0,3	0,5	0,1	0,4	0,0	0,1	1,0	0,0	0,3	6,5	(27,4)	
SANTIAGO	9,4	4,6	4,1	3,8	1,0	23,9	--	11,2	3,0	2,4	3,6	0,6	3,1	4,9	7,2	0,5	2,9	1,2	3,9	1,7	1,1	1,5	0,1	1,0	3,4	(39,8)	
O'HIGGINS	0,7	0,2	0,9	0,3	0,2	3,6	80,4	--	5,2	1,5	1,2	0,4	1,1	1,7	1,3	0,0	0,4	0,1	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,4	(26,2)
COLCHAGUA	0,4	0,0	0,6	0,0	0,5	2,6	71,4	9,8	--	8,6	3,1	0,0	0,3	1,2	0,5	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	(17,5)
CURICO	0,4	0,0	0,6	0,0	0,0	2,2	60,3	5,3	5,2	--	20,4	0,8	1,8	1,1	0,4	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2	(11,8)
TALCA	0,4	0,4	0,9	0,0	0,0	0,8	82,1	1,4	0,0	0,6	1,1	0,7	5,7	1,5	1,6	0,0	1,4	0,0	0,0	0,9	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,4	(15,0)
MAULE	0,3	0,4	0,6	0,0	0,0	0,8	82,1	1,4	0,0	0,6	1,1	0,7	5,7	1,5	1,6	0,0	1,4	0,0	0,0	0,9	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,4	(7,7)
LINEARES	0,8	0,7	1,0	0,0	0,6	3,0	72,3	1,8	0,0	1,3	8,8	3,2	2,2	2,2	17,6	0,4	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,7	(30,2)
NUBLE	0,6	0,1	0,3	0,0	0,0	4,1	67,9	1,3	0,3	0,2	1,6	0,2	2,4	--	17,6	0,4	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,7	(27,3)
CONCEPCION	1,0	0,0	0,5	0,3	0,3	12,3	51,5	1,7	0,2	0,3	1,0	0,2	1,4	10,5	--	6,2	8,0	0,0	0,1	0,0	0,3	0,5	0,0	0,3	2,5	(21,8)	
ARAUCO	0,7	0,1	0,3	0,5	0,2	3,2	39,6	1,5	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	3,9	40,1	--	5,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,1	0,5	0,6	(15,0)
BIO-BIO	0,6	0,3	0,8	0,1	0,1	4,4	52,8	1,8	0,4	0,7	2,2	0,5	3,3	3,8	26,7	0,0	--	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,0	0,2	0,3	0,6	(21,8)
MALLECO	0,5	0,2	0,5	0,4	0,4	3,1	41,7	0,6	0,4	0,2	1,0	0,1	1,5	2,6	31,1	3,0	11,1	--	0,0	0,0	0,2	0,6	0,0	0,1	0,3	0,6	(15,0)
CAUTIN	0,6	0,3	0,4	0,3	0,3	3,6	60,7	1,0	0,2	0,4	0,9	0,2	0,7	2,6	16,0	0,4	1,3	1,1	3,6	--	3,1	1,1	0,1	1,1	0,9	(44,2)	
VALDIVIA	0,6	0,4	0,8	0,3	0,5	6,1	44,4	0,8	0,1	0,4	0,5	0,0	0,8	1,8	11,5	0,4	1,8	1,1	9,5	--	10,3	3,1	0,7	2,2	1,5	(14,9)	
OSORNO	0,6	0,4	0,8	0,3	0,3	3,7	34,8	0,7	0,4	0,4	0,0	0,2	0,6	0,8	5,7	0,4	1,3	1,1	3,6	14,4	--	10,3	3,1	2,2	1,5	(14,9)	
LLANQUIHUE	0,5	0,8	0,2	0,2	0,6	10,3	35,5	0,7	0,4	0,3	0,5	0,0	0,9	0,3	3,5	0,2	0,6	0,5	1,7	2,0	10,9	--	2,4	0,8	8,9	(12,4)	
CHILOE	0,3	0,7	0,2	0,1	0,3	5,9	15,7	0,8	0,3	0,1	0,3	0,0	0,3	0,3	1,5	0,1	0,2	0,3	0,1	2,4	0,8	8,9	--	5,1	13,7	(12,4)	
AYSÉN	1,1	0,2	1,4	0,6	1,7	4,6	34,6	1,7	0,5	0,7	1,1	0,0	0,6	2,2	6,0	0,0	0,4	3,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	7,8	(12,0)	
MAGALLANES	1,5	0,2	0,6	0,4	1,0	33,3	42,8	0,4	0,4	0,5	1,1	0,1	0,2	0,8	6,1	0,0	0,6	0,2	1,2	0,2	0,0	4,5	3,0	--	11,0	(1,3)	
																										(3,3)	

Fuente: RACZYNSKI, D., Desarrollo Regional, Políticas Públicas, Migraciones y Pertenencia Urbana en Chile, Informe de Avance, Primera Parte, mimeo, 1978, Cuadro 16.

MIGRACION ENTRE 1960-70 (MIGRANTES DE TODA LA VIDA): PORCENTAJE DE MIGRANTES DE 1 A 3 EN EL TOTAL DE EMIGRANTES DESDE 1

Cuadro 6

Provincia de Inmigración	Prov. de Emigración																			Total emigrantes (en miles)								
	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Aconcagua	Valparaíso	Santiago	O'Higgins	Colchagua	Curicó	Talca	Maule	Linares	Nuble	Concepción	Arauco	Bío-Bío	Malleco	Cautín		Valdivia	Osorno	Llanquihue	Chiloé	Aysén	Magallanes		
TARAPACA	--	0,0	0,7	0,0	2,4	2,4	75,4	3,5	0,0	0,1	0,1	1,0	0,1	1,0	6,5	0,5	0,3	0,0	1,6	1,1	0,7	0,5	0,5	1,1	1,1	0,0	0,0	(4,3)
ANTOFAGASTA	34,1	--	9,6	11,3	0,5	7,9	32,0	1,3	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	1,4	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	(16,1)
ATAACAMA	14,4	15,2	--	27,1	2,1	7,6	27,6	1,7	0,2	0,0	0,3	0,1	0,1	0,5	1,6	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0	(10,5)
COQUIMBO	11,7	13,0	22,9	--	2,6	16,1	29,7	1,7	0,2	0,1	0,6	0,1	0,0	0,1	1,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	(39,7)
ACONCAGUA	4,7	0,0	2,8	4,2	--	29,8	55,7	3,1	0,3	0,0	0,6	0,7	0,0	0,0	1,7	0,5	0,1	0,2	0,8	1,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,1	0,1	(33,2)
VALPARAISO	9,4	3,7	2,8	4,2	7,7	--	57,2	2,3	0,3	0,2	0,5	0,3	0,0	0,0	5,6	0,2	0,5	0,2	0,8	1,2	0,3	0,6	0,5	0,5	0,6	1,5	0,1	(30,4)
SANTIAGO	13,4	5,5	2,3	3,6	3,7	18,7	--	10,5	1,9	1,4	2,7	0,8	1,6	3,3	9,5	0,6	2,5	1,0	5,7	3,4	1,6	1,9	1,0	1,0	1,0	2,5	0,1	(58,1)
O'HIGGINS	2,3	0,5	0,2	0,4	2,3	4,4	79,9	--	1,9	0,9	0,7	0,2	0,0	1,4	1,8	0,2	0,7	0,1	0,7	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	(27,0)
COLCHAGUA	1,2	0,4	0,2	0,4	0,2	2,7	78,7	8,3	--	0,5	1,1	0,3	0,5	0,2	1,9	0,1	0,6	0,3	0,5	0,5	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	(17,9)
CURICÓ	3,2	0,6	1,0	0,5	0,5	2,6	66,6	4,3	3,5	4,4	9,2	0,3	0,7	0,6	2,5	0,3	0,2	0,0	1,0	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	(21,2)
TALCA	2,4	0,4	0,1	0,7	0,5	2,8	62,9	3,7	0,5	4,4	2,6	2,6	5,8	5,2	3,5	0,2	1,2	0,3	0,7	0,0	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	(8,1)
MAULE	3,1	0,6	0,1	0,5	0,9	3,6	66,8	3,2	0,0	1,7	8,0	--	6,3	0,5	1,9	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	(23,4)
LINEARES	1,9	0,5	0,1	0,7	0,7	3,1	67,4	3,8	0,7	0,3	7,0	1,3	0,7	3,5	4,2	0,3	1,2	0,1	0,8	0,7	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	(30,4)
NUBLE	1,8	0,5	0,3	0,4	0,3	3,1	75,3	2,2	0,3	0,1	0,0	1,0	0,6	6,5	4,2	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	(43,0)
CONCEPCION	2,3	1,0	0,6	0,3	0,3	9,1	55,7	2,1	0,3	0,5	0,9	1,1	0,6	5,5	--	4,2	6,4	1,7	3,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	1,2	(30,4)
ARAUCO	1,8	0,3	0,8	0,1	0,5	4,2	59,7	1,9	0,0	0,3	0,5	1,2	1,0	6,5	19,5	--	1,1	6,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(7,3)
BIO-BIO	1,3	0,4	0,0	0,5	1,0	2,3	62,0	1,9	0,3	0,0	1,0	0,9	0,7	7,9	16,6	1,3	--	0,5	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	0,1	0,0	0,3	0,3	(20,8)
MALLECO	1,2	0,8	0,2	0,4	0,5	3,1	48,8	1,3	0,4	0,4	1,0	0,6	0,7	2,4	17,8	1,5	7,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	0,3	0,3	0,5	0,5	(35,1)
CAUTIN	1,5	0,6	0,2	0,2	0,5	3,0	76,1	1,2	0,3	0,1	0,7	0,5	0,8	1,7	5,9	0,5	2,1	2,4	6,9	2,2	0,0	0,0	0,7	0,7	0,3	0,5	0,5	(35,1)
VALDIVIA	4,3	0,6	0,5	0,2	0,4	3,6	50,3	1,2	0,1	0,2	1,1	0,4	0,5	1,1	5,9	0,5	2,2	2,4	5,4	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	(52,6)
OSORNO	1,3	1,3	0,0	0,2	0,6	3,7	47,1	1,4	0,4	0,3	0,9	0,1	0,5	1,3	5,2	0,6	2,2	0,8	3,9	6,6	--	--	18,3	2,9	1,6	0,4	0,9	(35,9)
LLANQUIHUE	1,8	0,7	0,4	0,5	0,3	7,0	39,0	0,6	0,1	0,3	0,5	0,1	0,5	1,5	3,0	0,4	0,7	0,6	3,7	4,1	5,5	5,5	11,2	5,1	11,4	2,6	(17,8)	
CHILOE	2,4	0,1	0,3	0,6	2,0	2,9	17,9	0,6	0,1	0,3	0,0	0,1	0,0	0,8	1,0	0,4	0,5	0,8	2,2	0,1	0,1	10,1	--	--	--	--	(16,8)	
AYSEN	2,5	0,5	0,0	0,3	2,0	5,2	30,1	0,8	0,7	0,0	0,5	0,0	0,3	0,3	1,8	0,7	1,3	3,3	5,9	5,8	5,7	13,8	10,4	--	--	--	(7,6)	
MAGALLANES	2,2	1,7	0,3	0,8	0,3	21,1	42,5	1,3	0,4	0,0	0,3	0,3	0,7	1,3	5,7	0,6	0,1	0,7	2,5	2,1	2,3	5,5	6,8	0,7	--	--	(4,7)	

Fuente: RACZYNSKI, Op.cit., Cuadro 18.

Cuadro 7

MIGRACION 1965-70 (MIGRANTES SEGUN LUGAR DE RESIDENCIA): PORCENTAJE DE MIGRANTES DE 1 A J EN EL TOTAL DE EMIGRANTES DESDE 1

Provincia de Emigración	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquímbo	Aconcagua	Valparaíso	Santiago	O'Higgins	Colchagua	Curicó	Talca	Maule	Linares	Nuble	Concepción	Arauco	Bío-Bío	Malleco	Cautín	Valdivia	Osorno	Llanquihue	Chiloé	Aysén	Magallanes	Total emigrantes (en miles)			
TARAPACA	---	19,1	4,0	6,3	1,2	11,0	40,4	2,2	0,8	0,6	1,1	0,3	0,7	1,8	5,0	0,2	0,8	0,4	1,4	0,7	0,4	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	(16,4)	
ANTOFAGASTA	22,6	---	12,2	15,2	1,2	7,7	33,0	1,1	0,1	0,4	0,7	0,2	0,3	0,5	1,7	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,4	0,2	0,5	(21,9)
ATACAMA	7,2	23,7	---	29,2	1,2	6,7	25,4	1,3	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	1,4	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	(15,5)
COQUIMBO	7,2	21,5	21,4	---	3,3	12,8	27,9	1,5	0,3	0,1	0,4	0,1	0,2	0,4	1,1	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	(34,6)
ACONCAGUA	2,7	1,7	1,6	2,9	---	30,8	43,2	3,4	0,9	0,4	1,0	1,3	0,6	0,9	2,3	0,3	0,5	0,5	0,9	1,6	0,4	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	(18,6)
VALPARAISO	6,8	4,3	2,0	3,5	7,7	---	51,6	3,0	0,5	0,4	0,9	0,3	0,5	0,8	7,3	0,3	0,5	0,4	1,0	0,8	0,5	1,1	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	5,1	(43,4)
SANTIAGO	7,9	6,1	2,7	4,2	4,9	19,2	---	9,9	2,7	1,8	4,0	1,2	2,5	4,2	7,5	0,7	3,0	1,4	4,8	3,4	1,6	1,9	0,7	1,1	1,1	1,1	2,6	(107,1)	
O'HIGGINS	1,0	0,8	0,6	0,9	1,5	5,1	69,4	---	5,6	2,2	2,8	0,5	1,3	1,9	2,4	0,2	0,9	0,3	0,8	0,6	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	(22,6)
COLCHAGUA	0,6	0,6	0,2	0,3	1,0	3,9	65,3	14,9	---	4,7	2,6	0,6	1,0	0,8	1,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	(16,7)
CURICO	1,1	0,9	0,6	0,5	0,6	3,6	54,5	7,0	6,2	---	14,6	1,1	2,0	1,3	2,2	0,3	0,8	0,3	0,5	0,7	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	(19,4)	
TALCA	1,2	1,2	0,3	0,8	0,8	3,8	48,6	4,4	1,7	11,0	---	---	8,1	5,2	3,5	0,4	1,2	0,4	1,3	0,8	0,6	0,4	0,6	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	(19,4)
MAULE	1,1	1,0	0,5	0,7	0,6	3,9	44,2	2,9	0,9	1,7	14,9	---	10,6	5,1	6,5	0,4	0,8	0,5	1,3	0,7	0,2	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,6	(9,3)	
LINARES	0,9	0,6	0,3	0,7	0,9	3,5	53,9	4,3	1,0	1,5	12,5	3,2	---	5,8	4,1	0,4	1,6	0,5	1,4	1,2	0,3	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	(15,6)	
NUBLE	0,8	0,6	0,3	0,4	0,5	3,4	52,9	3,3	0,7	0,7	1,2	1,6	3,5	---	19,1	0,7	2,6	1,3	2,0	1,2	0,4	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	(26,4)	
CONCEPCION	1,3	1,2	0,5	0,6	0,5	5,2	45,2	2,2	0,4	0,4	1,2	1,1	1,4	9,7	---	5,6	6,3	3,0	4,1	1,5	0,9	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	(43,4)	
ARAUCO	0,7	0,3	0,7	0,4	0,4	2,4	29,9	1,1	0,2	0,6	0,8	1,0	0,9	2,6	40,1	---	2,7	9,1	3,5	0,9	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	(20,2)	
BIO-BIO	0,6	0,5	0,2	0,6	0,7	2,4	39,5	2,2	0,4	0,3	1,9	1,1	1,7	9,6	21,7	2,2	---	7,9	3,5	1,5	0,5	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	(22,6)	
MALLECO	0,7	0,8	0,2	0,3	0,4	2,4	37,7	1,4	0,5	0,3	1,0	0,5	1,1	2,8	17,0	3,8	9,5	---	14,7	2,5	0,8	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	(22,6)	
CAUTIN	0,8	0,5	0,3	0,3	0,4	2,9	57,1	1,1	0,3	0,3	1,0	0,4	0,7	1,6	8,8	1,0	2,1	1,9	15,7	8,5	1,4	1,4	0,5	0,5	0,5	0,6	(29,6)		
VALDIVIA	2,5	0,7	0,4	0,4	0,5	3,4	42,1	1,1	0,2	0,2	1,1	0,4	0,7	1,6	6,2	0,7	1,7	1,9	15,7	8,5	1,4	1,4	0,5	0,5	0,5	0,6	(29,6)		
OSORNO	0,8	1,0	0,3	0,4	0,6	2,8	35,5	1,2	0,3	0,2	0,8	0,2	0,4	1,3	3,9	0,3	0,7	1,1	4,6	18,0	---	19,4	2,3	2,0	2,2	2,2	(16,6)		
LLANQUIHUE	0,8	0,6	0,3	0,4	0,3	4,4	32,0	0,7	0,4	0,2	0,6	0,2	0,9	1,8	3,8	0,4	0,6	0,8	3,5	7,5	3,6	---	---	---	---	---	(17,3)		
CHILOE	0,9	1,4	0,3	0,4	0,4	6,6	32,0	0,7	0,4	0,2	0,3	0,2	0,9	1,8	1,6	0,3	0,7	0,7	2,4	3,9	3,6	19,5	---	---	---	---	(8,1)		
AYSEN	1,5	0,9	0,3	1,2	0,7	5,3	16,7	1,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,6	5,6	0,5	0,8	1,4	5,3	5,4	4,2	12,2	9,8	---	---	---	(3,7)		
MAGALLANES	1,6	1,5	0,5	1,1	0,6	23,6	37,3	0,7	0,2	0,2	0,8	0,2	0,6	0,7	7,6	0,3	0,5	0,6	2,3	1,9	1,7	6,5	7,5	---	---	---	6,8	(8,1)	

Fuente: RACZMSKI, O., Op. cit., Cuadro 20.

V En la década del 50 Concepción mantiene su atracción sobre las provincias sureñas más cercanas a ella, extendiéndose su radio hasta Valdivia, provincia que desaparece en este período como centro de atracción para convertirse en expulsora de población tanto a Santiago y Concepción como a las dos provincias para las cuales había sido antes foco de atracción: Osorno y Cautín. Magallanes, por su parte, sigue atrayendo a las poblaciones nativas de las provincias más cercanas a ella, y muy especialmente a la de Chiloé (el 45 por ciento de los emigrantes de esa provincia se dirigen a Magallanes).

En la década del 60 Concepción pasa por primera vez a mostrar un saldo migratorio negativo, aun cuando continúa ejerciendo una debilitada atracción para la población nativa de las provincias sureñas más cercanas a ella. Al mismo tiempo, Cautín, Llanquihue y Magallanes siguen siendo puntos de atracción para las provincias vecinas.

El examen de las migraciones según el lugar de residencia cinco años antes (1965-70), permite completar el análisis. En este caso se acentúa la barrera que pone Santiago a los flujos migratorios entre las provincias colocadas al norte y al sur de la capital: en las cuatro provincias ubicadas más al norte del país más del 50 por ciento de las migraciones se producen entre ellas, con la sola excepción de Tarapacá en la que baja a un 30 por ciento, por la importancia mayor que tiene en este caso la emigración a Santiago y Valparaíso. Al sur de Santiago, las provincias que constituyen el Valle Central están dominadas prácticamente sin contrapeso por Santiago, aunque hay intercambio de población de cierta importancia entre las provincias de Curicó, Talca, Maule y Linares. Concepción aparece de nuevo como el polo de atracción regional especialmente para las provincias más cercanas, pero también para las del extremo sur del país. La más extrema de éstas (Magallanes) sigue siendo un fuerte foco de atracción para los nativos de Chiloé. Al mismo tiempo puede notarse un pronunciado intercambio de población entre las provincias agrícola-ganaderas de Cautín, Valdivia, Osorno y Llanquihue.

De todos los centros alternativos a Santiago, el único que mantiene ese carácter durante todos los períodos es Valparaíso. Al mismo tiempo, es el que atrae población desde más provincias, extendiendo su radio de influencia

a las ubicadas en el extremo norte (Tarapacá) y sur (Magallanes). Sin embargo, el número de provincias sobre las cuales ejerce atracción disminuye a la mitad al pasar de un período intercensal al otro, o al quinquenio 1965-70.

En suma, las estimaciones de la migración intercensal para los períodos 1952-60 y 1960-70 muestran un gran predominio de las que tienen a la provincia de Santiago como destino, pero no da una tendencia a que él aumente en la última década. Al contrario, los datos acerca de la migración ocurrida en el último quinquenio sugieren una pérdida relativa de importancia de las corrientes hacia el centro. Esto se refleja en una pérdida de la importancia del componente migratorio en el crecimiento de la ciudad de Santiago y en el consiguiente mayor influjo del componente "crecimiento vegetativo". <sup>^</sup>

### 3. Colombia

#### A. Contribución de las migraciones al crecimiento urbano y al de Bogotá

Colombia es uno de los países latinoamericanos con tasas más altas de crecimiento urbano en el período circa 1950-circa 1970. Aunque ella disminuyó de 6.87 para el decenio 1950-1960 a 4.85 para el decenio siguiente, de todas maneras la población urbana más que se triplicó en ese lapso de 20 años.<sup>1/</sup> Por otro lado, Colombia es el único país latinoamericano en el que tanto la ciudad capital (Bogotá) como las otras dos que la siguen en tamaño (Medellín y Cali) figuran entre los cien núcleos urbanos de mayor crecimiento promedio anual entre circa 1950 y 1970.<sup>2/</sup>

La estimación de la contribución relativa de los diversos componentes del crecimiento urbano en Colombia lleva a la conclusión de que en los dos períodos intercensales considerados él se ha debido más al efecto de las migraciones que al crecimiento natural de la población urbana. Entre 1950-1960,

<sup>1/</sup> Véase Gatica, Op.cit. Cap. II.

<sup>2/</sup> Las tasas son de 6.73 para Bogotá; 5.91 para Medellín y 6.08 para Cali. Véase Gatica, Op.cit., Apéndice Estadístico, Cuadro II-A.1.

el 52,1 por ciento del crecimiento urbano total puede ser atribuido a las migraciones rural-urbanas; el 36.6 por ciento al crecimiento vegetativo y el 11,3 por ciento a la reclasificación como urbanos de núcleos definidos previamente como rurales. Aunque entre 1960 y 1970 la contribución de las migraciones había disminuido levemente (al 50.6 por ciento) en beneficio del crecimiento vegetativo y de las reclasificaciones (37.2 y 12.3 respectivamente).<sup>1/</sup> La modalidad de medición adoptada tiene como supuesto el que la tasa de crecimiento de la población urbana es similar a aquella que exhibe la población total. En el caso de Colombia como en los de Paraguay y Perú, el cálculo de la contribución diferencial de los tres componentes implicó:

- a) sumar las poblaciones de los núcleos que pasaron a la categoría urbana en el período y luego calcular la proporción que representan del crecimiento urbano absoluto;
- b) aplicar la tasa general de crecimiento del país a la población urbana del inicio, obteniéndose la población urbana esperada a fines del período. La diferencia entre la población urbana esperada y la población urbana del inicio indica la contribución absoluta al crecimiento urbano debido a la tasa general de crecimiento. Posteriormente se calcula la proporción que este crecimiento significa respecto del crecimiento urbano efectivo en el período;
- c) luego de estimar la contribución absoluta y porcentual de ambos componentes al crecimiento urbano se estima residualmente el aporte de los flujos migratorios rural-urbanos al crecimiento urbano.

El análisis del peso relativo del crecimiento natural de la población bogotana y de las migraciones en el aumento poblacional de Bogotá señala que son las últimas las que pesan de manera abrumadora: entre 1950-1960 el 66 por ciento del crecimiento de esa ciudad se debió al factor migración, mientras que entre 1960 y 1970 su contribución había llegado al 71 por ciento. Siguiendo la práctica habitual en estudios comparativos de esta índole, la estimación de

---

1/ Gatica, Op.cit., Cuadro II-9, p.84.

Gatica que aquí se utiliza se basa en la población esperada de las ciudades si ellas crecieran de acuerdo a la tasa de crecimiento general del país. Aunque estudios más precisos que estimaran el crecimiento vegetativo de Bogotá de acuerdo a las estadísticas vitales revelaran que de hecho esa ciudad tiene tasas de crecimiento vegetativo mayores que la nacional, de todas maneras las migraciones aparecen con un influjo altísimo y en aumento sobre la vertiginosa expansión que ha experimentado esa Ciudad. El análisis de las corrientes migratorias interdepartamentales confirma esa influencia.

B. Las migraciones interdepartamentales en Colombia: 1951, 1964 y 1973

El análisis de la migración acumulada en 1951, 1964 y 1973<sup>1/</sup> pone en evidencia el predominio que han ejercido Bogotá, Cali y Barranquilla como centros de atracción migratoria entre los años 1951 y 1973, así como la tendencia en el tiempo en cuanto a la fuerza atractiva de cada uno de esos centros. La segunda queda de manifiesto al analizar la evolución experimentada por el porcentaje del total de migrantes acumulados hasta las fechas respectivas en todo el país que residen en cada uno de los departamentos sede de estos centros. En el Cuadro 8 se presenta esa información.

Cuadro 8

PORCENTAJE DEL TOTAL DE MIGRANTES ACUMULADOS A LAS  
FECHAS INDICADAS QUE RESIDEN EN LAS JURISDICCIONES  
SEDE DE LOS CENTROS PRINCIPALES

Departamentos	1951 %	1964 %	1973 %
Antioquía	5	5	6
Atlántico	6	5	7
Bogotá	20a/	27	33
Valle	27	18	14
Total de migrantes acumulados	1.619.349	3.164.311	3.902.825

Fuente: Calculado de Sapoznikow et.al., Op.cit., Cuadro 2, 3 y 4.

a/ Departamento de Cundinamarca.

1/ Sapoznikow, Baquero y Mendoza, Colombia: Un caso particular de concentración urbana en América Latina, Cuadros 2, 3 y 4.

Al examinar ese Cuadro debe tomarse en cuenta que en 1951 no se distinguía entre el distrito especial de Bogotá y el departamento de Cundinamarca. por lo que las cifras de los flujos desde y hacia esos centros son necesariamente más bajas que las correspondientes a los censos de 1964 y 1973. Aún así, los migrantes residentes en Bogotá son los únicos que aumentan considerablemente su participación en el total de migrantes a lo largo de todo el período, mientras que el Valle pierde dramáticamente su importancia, llegando en 1973 a tener una participación en el total de migrantes acumulados casi la mitad de la que tenía en 1951.

El análisis de la proporción de migrantes relativos al total de emigrantes de cada departamento que reside en los centros principales permite ahondar en esa conclusión. Para los efectos de ese análisis y siguiendo a Sapoznikow et.al.<sup>1/</sup> distinguiremos cuatro regiones, desde el punto de vista de los flujos migratorios, en Colombia: la región Oriental, constituida por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Santander y Meta, siendo Huila un departamento fronterizo entre esta región y la Sur-oriental, Caldas fronterizo con las regiones Sur-oriental, Antioqueña y Oriental, y Santander fronterizo con las regiones Oriental y Norte; la región Sur-oriental, con Cali como centro principal de atracción, constituida por los departamentos de Valle, Cauca y Nariño, con Caldas, Huila y Chocó como departamentos fronterizos; la región Norte, con Barranquilla como centro, integrada por los departamentos de Atlántico, Magdalena y Bolívar, siendo Norte de Santander y Córdoba departamentos fronterizos; por último, la región antioqueña, constituida por el departamento de Antioquia, que tiene como departamentos fronterizos a Córdoba, Caldas y Chocó.

Visto el problema desde este nuevo ángulo se confirma el aumento que ha experimentado la atracción de Bogotá para la población de todos los departamentos colombianos entre 1964 y 1973 (véase Cuadro 9). Merece destacarse que, aun cuando ese aumento es particularmente fuerte respecto a los departamentos para los cuales Bogotá ha sido el centro de atracción, también lo es para los que son sede de otros centros urbanos. En el otro extremo se encuentra Cali, que pierde atracción respecto a todos los departamentos definidos como fronterizos (Caldas, Huila, Chocó). Esto, sin embargo, es compensado por una

---

<sup>1/</sup> Sapoznikow et.al., Op.cit.

mayor atracción para la población migrante de Cauca y Nariño, es decir, para aquélla que proviene de su propia región. A su vez, Antioquía muestra ahora una atracción mucho mayor para la población del Chocó y del Valle, con pocas variaciones respecto a los demás departamentos. En lo que se refiere al Atlántico, se detectan dos tendencias distintas respecto a los departamentos que constituyen su región: aumenta su atracción sobre Bolívar y disminuye la que ejerce sobre Magdalena. Lo último ocurre también respecto a todos los demás departamentos, menos Antioquía, Córdoba, Santander y Valle.

Cuadro 9

COLOMBIA: PORCENTAJE DE EMIGRANTES RELATIVOS AL TOTAL DE EMIGRANTES DE CADA DEPARTAMENTO QUE RESIDEN EN LOS CENTROS PRINCIPALES: 1964-1973

Departamentos	Centros							
	Antioquía		Atlántico		Bogotá		Valle	
	1964	1973	1964	1973	1964	1973	1964	1973
Antioquía	-	-	3	6	10	18	26	20
Atlántico	5	7	-	-	16	20	5	3
Bolívar	9	7	36	46	3	5	0,7	1
Boyacá	0,7	1	0,4	0,3	62	78	0,3	1
Caldas	14	16	0,6	1	13	23	54	45
Cauca	1	1	0,2	0,2	4	4	73	80
Córdoba	44	43	0,9	14	0,2	3	0,6	0,5
Cundinamarca	0,8	0,6	0,6	0,3	65	79	4	2
Bogotá	5	7	4	4	-	-	11	13
Chocó	30	42	2	2	5	7	44	36
Huila	1	0,1	0,6	0,1	20	39	22	21
Magdalena	3	3	54	50	6	8	1	1
Meta	1	1	0,7	0,1	40	61	4	5
Nariño	0,9	1	0,3	0,3	8	13	49	60
N. Santander	2	2	8	8	17	25	2	3
Santander	4	5	5	7	37	60	4	3
Tolima	2	2	1	1	27	43	17	13
Valle	9	13	1	2	15	24	-	-

Fuente: Elaborado a partir de Sapoznikow, *et.al.*, *Op.cit.*, Cuadros 1 y 2.

El análisis de la migración intercensal estimada para los dos últimos períodos intercensales vuelve a poner de manifiesto la mayor preponderancia que han adquirido las corrientes hacia Bogotá. En efecto, la participación de Bogotá en los saldos positivos sube del cincuenta y cinco por ciento en la migración entre 1950 y 1960, al setenta y tres por ciento de la que ocurre entre 1964 y 1973. En lo que respecta a los centros alternativos, tanto el departamento Atlántico, sede de Barranquilla, como Antioquía, aumentan también su participación en los saldos positivos totales, mientras que el Valle aparece una vez más perdiendo atracción. Más aún, de haber tenido en la migración entre 1950-60 un saldo positivo inferior sólo al de Bogotá, pasa en el período 1964-73 a tener un saldo negativo que representa el nueve por ciento del total de los mismos.<sup>1/</sup>

Por otro lado, el examen de los flujos estimados de migración intercensal para el período 1964-73 (véase Cuadro 10) no hace sino confirmar las conclusiones a que se había llegado al referirnos a la migración acumulada a la fecha de los dos últimos censos.

Las tendencias que hemos resumido más arriba confirman sin excepción la preponderancia que ha adquirido la migración hacia Bogotá dentro del conjunto de los movimientos migratorios internos en Colombia. A mayor abundamiento puede agregarse que la estimación de la migración de toda la vida en el período intercensal hecha por el CEDE como parte de esta investigación, muestra que el 47.7 por ciento de ella tuvo como destino Bogotá, mientras que sólo el 7.9 por ciento se dirigió a Antioquía, el 8.8 por ciento a Atlántico y el 7.4 por ciento al Valle (véase Cuadro 10).

Los resultados obtenidos revelan, por último, un cambio en la importancia del factor distancia en cuanto determinante del destino de los flujos migratorios. Colombia ha sido históricamente de manera más clara que otros incluidos en el estudio, un país de regiones, lo que se ha visto facilitado por su propia geografía. Esto ha llevado a un predominio de los movimientos de corta distancia en las migraciones internas de toda la vida. Los núcleos

---

<sup>1/</sup> Las estimaciones para 1950-60 fueron hechas por Arévalo, Jorge, en Migración intercensal de seis países de América Latina, Santiago, Chile: CELADE, noviembre, 1974. Las correspondientes al período 1964-73 fueron calculadas especialmente para esta investigación por su equipo coordinador.

COLOMBIA: FLUJOS MIGRATORIOS. COMPOSICION PORCENTUAL DE LA EMIGRACION I. J. 1964-1973

Cuadro 10

ORIGEN	DESTINO														Total				
	Antioquia	Atlántico	Bolívar	Boyacá	Caldas	Cauca	Córdoba	Cundina- marca	Bogotá	Chocó	Huila	Magdalena	Meta	Nariño		N.Santander	Santander	Tolima	Valle
ANTIOQUIA	---	14,4	10,3	---	---	---	11,1	---	38,4	9,6	---	---	0,4	---	1,5	14,4	---	---	100,0
ATLANTICO	11,9	---	24,8	---	1,8	0,7	7,7	1,7	27,3	0,5	---	---	---	0,4	6,4	11,6	0,3	2,4	100,0
BOLIVAR	0,3	74,7	---	0,2	0,4	0,2	---	---	11,4	1,2	0,4	---	0,6	---	1,6	6,8	---	2,4	100,0
BOYACA	0,7	---	---	---	---	---	---	---	99,3	---	---	---	---	---	---	---	---	---	100,0
CALDAS	24,4	1,8	0,2	---	---	---	0,1	0,3	64,8	---	---	0,0	1,3	---	0,5	1,6	5,1	---	100,0
CAUCA	1,7	0,2	0,1	0,8	1,1	---	0,3	0,3	4,7	---	---	---	0,9	0,6	---	0,0	0,9	88,4	100,0
CORDOBA	38,5	25,7	24,3	---	0,7	---	---	---	5,4	0,9	0,1	2,6	0,9	---	---	0,5	---	0,4	100,0
CUNDINAMARCA	---	---	---	---	---	---	0,1	---	99,8	---	---	---	---	---	0,1	---	---	---	100,0
BOGOTA	9,0	4,6	1,2	7,2	7,0	0,3	0,2	25,5	---	0,2	2,0	0,9	6,2	1,8	2,8	8,2	8,3	14,9	100,0
CHOCO	71,1	3,6	4,2	---	---	0,3	1,6	---	11,6	---	---	---	0,1	1,7	1,1	---	---	4,6	100,0
HUILA	---	0,7	---	---	---	0,5	1,1	---	67,1	---	---	---	---	---	---	1,7	---	19,6	100,0
MAGDALENA	2,6	51,1	8,9	0,4	1,3	---	0,8	0,5	11,1	0,0	0,0	---	0,4	0,0	7,5	11,4	1,9	2,2	100,0
META	0,9	0,4	0,5	3,8	1,4	0,1	---	8,2	68,2	0,1	2,3	---	---	0,9	0,8	0,9	6,2	5,4	100,0
NARIÑO	3,2	---	---	---	---	0,7	---	34,1	---	---	1,0	0,6	0,3	---	---	---	---	60,2	100,0
N. SANTANDER	3,1	---	---	---	2,1	---	---	---	49,0	---	0,3	---	2,1	---	---	41,8	---	1,6	100,0
SANTANDER	6,7	10,6	0,7	---	---	---	---	---	58,9	---	---	7,0	---	---	16,1	---	---	---	100,0
TOLEMA	---	0,6	---	---	---	---	0,0	---	94,5	---	---	---	3,0	---	---	1,9	---	---	100,0
VALLE	15,5	1,7	0,3	---	20,2	5,6	0,2	0,2	37,6	2,1	1,9	0,5	2,8	4,4	1,3	1,6	4,2	---	100,0
TOTAL	7,9	8,8	2,6	1,4	3,8	0,8	0,8	5,0	47,7	0,7	0,7	0,8	1,7	1,0	2,4	4,0	2,6	7,4	100,0

Fuente: Calculado por el Equipo Coordinador sobre la base de datos censales, aplicando el método de las relaciones de supervivencia censales.

principales de atracción han sido las ciudades más cercanas que hacían de cabeceras regionales. Aunque Bogotá ha tenido siempre un radio de atracción mayor que las otras grandes ciudades, no se escapaba de la tendencia general. Los últimos años señalan algo diferente. Los flujos hacia Bogotá han adquirido no sólo una mucho mayor importancia respecto al conjunto de ellos, sino que también incluyen cada vez más a nativos de departamentos considerablemente alejados de esa ciudad. En realidad el único contrapeso a la atracción de Bogotá es la presencia a muy corta distancia (en el mismo departamento o en un departamento limítrofe) de alguno de los otros grandes centros urbanos. Si bien el factor distancia no deja de ser importante respecto al volumen de los flujos hacia Bogotá, parece serlo menos que si se trata de otros lugares de destino.

#### 4. Paraguay

##### A. Contribución de las migraciones al crecimiento urbano nacional y al crecimiento de Asunción

La misma metodología utilizada para el caso colombiano fue puesta en práctica en Paraguay. El ritmo de crecimiento urbano de este país fue comparativamente bajo durante la década del cincuenta, ya que su tasa media anual (3.64) sólo superaba a las de Argentina, Cuba y Uruguay, países que en esa fecha habían alcanzado niveles de urbanización mucho mayores.<sup>1/</sup> Durante ese decenio es el crecimiento vegetativo el principal responsable del crecimiento urbano, ya que sólo un porcentaje levemente superior al tercio del mismo (35.1) es atribuible a las migraciones. La reclasificación de núcleos no juega para entonces ningún papel. Como durante ese decenio el único núcleo que podía ser clasificado como urbano (20.000 o más habitantes) según nuestra definición era Asunción, en este caso no pueden sino coincidir los pesos relativos anteriores en el crecimiento urbano con los que tienen los dos componentes demográficos en el crecimiento de Asunción.

La situación cambia en la década siguiente. La tasa de crecimiento urbano promedio anual aumenta considerablemente para el país como un todo. Lo mismo ocurre con Asunción y, especialmente, con las ciudades asentadas en su periferia, como ya tuvimos oportunidad de ver en el capítulo anterior.

---

1/ Gatica, Op.cit. p. 63, Cuadro II-1A.

En relación con el punto que aquí nos preocupa, el influjo del crecimiento vegetativo y de las migraciones en el crecimiento urbano nacional disminuye porcentualmente respecto al decenio anterior (al 48 por ciento y 31 por ciento, respectivamente), mientras que las reclasificaciones urbanas de núcleos que previamente eran considerados rurales pasa ahora a hacer una contribución importante a ese crecimiento (22 por ciento).

En lo que a Asunción se refiere, las migraciones pasan en el decenio 1962-72 a tener una influencia mayor que en la década que la antecede (39 por ciento), pero siguen aún a la zaga del crecimiento vegetativo.

En este contexto vale la pena recordar que el área metropolitana de Asunción se expandió en el decenio 1962-1972, pasando a incluir no sólo Fernando de la Mora y Lambaré, como lo hacía en la década 1952-1962, sino también San Lorenzo y Luque del Departamento Central. El análisis de las corrientes migratorias internas permite clarificar el influjo del componente migratorio en el crecimiento de esa área metropolitana.

B. Las migraciones internas en Paraguay:  
1967-1972

La información censal existente para describir las tendencias de la migración en el período cubierto por esta investigación es más incompleta que la que se ha podido utilizar en los otros países. En efecto, ella consiste sólo en un cuadro con la migración interdepartamental de toda la vida acumulada hasta 1950, incluido en el censo de ese año y en dos cuadros con los flujos migratorios interdepartamentales 1967-1972, uno con la población total y otros distinguiendo según residencia urbana o rural en el lugar de destino, incluido en el censo de 1972. Afortunadamente, algunas encuestas permiten ampliar esa información.

Históricamente, Asunción ha sido el punto nacional que más migrantes internos ha atraído. El censo de 1950 da suficiente apoyo empírico a esa afirmación al establecer que casi la mitad de los migrantes acumulados hasta esa fecha (el 47 por ciento) residían en esa ciudad. En otras palabras, Paraguay no era excepción a la tendencia general detectada en los otros países.

Entre 1967 y 1972, el 31 por ciento del total de migrantes del período se había dirigido hacia Asunción, acumulando esa ciudad el 42 por ciento de los saldos positivos del período, lo que demuestra que sigue siendo un punto importante de atracción. Sin embargo, varios procesos ocurridos entre 1950 y la fecha del último censo conducen a que, de hecho, esa atracción aparezca hasta cierto punto debilitada. Uno de ellos es el surgimiento de grandes corrientes migratorias intrarrurales que empiezan a conformarse a fines de la década del cincuenta. Por un proceso que los miembros del equipo nacional a cargo de esta investigación han llamado de descomposición campesina, grandes masas de campesinos minifundistas y medianos empobrecidos abandonan la zona central del país para dirigirse a las colonias creadas a partir de esa fecha en la región Noreste del país.

Un segundo proceso importante que afecta la importancia relativa de la migración interna hacia Asunción es el surgimiento de una serie de ciudades situadas en áreas contiguas a ella (Lambaré, Fernando de la Mora, San Lorenzo y Luque) del departamento Central, hacia las cuales empiezan a dirigirse flujos originados tanto en la misma ciudad capital como en el resto de los departamentos.

El tercer proceso que ha afectado la importancia relativa de la migración hacia Asunción es la emergencia de la frontera con Brasil y de las ciudades en ella ubicadas, como importantes centros alternativos para la atracción de migrantes: Pedro Juan Caballero, Hernandariás, Puerto Stroessner. Como es bien sabido, la importancia de estas dos últimas ciudades como foco de atracción migratoria ha aumentado aún mucho más con posterioridad al censo de 1972 a raíz de la construcción de la represa de Itaipú.

Las tasas anuales de migración interna por departamentos para el período 1967-72 reflejan de cierta manera este cambio relativo en la situación que ocupa Asunción en el conjunto de las corrientes migratorias internas del Paraguay: aunque la tasa correspondiente a ella es positiva (15.99 por mil), es inferior a la de Alto Paraná (43.42 por mil), Olimpo (33.54 por mil) y el

departamento Central (16.21 por mil).<sup>1/</sup> El saldo de este último para la migración entre 1967 y 1972 representa el 30 por ciento de los saldos positivos del período. Si se recuerda que los núcleos urbanos de ese departamento están de hecho integrados al área metropolitana de Gran Asunción y que la migración hacia ese departamento tiene principalmente un destino urbano (como se indica más adelante), la importancia de la migración hacia el área metropolitana de Asunción pasa a ser considerablemente mayor que la detectada respecto sólo a esa ciudad.

El análisis de los flujos migratorios interdepartamentales para el período 1967-72 (véase Cuadro 11) demuestra que para todos salvo dos departamentos (Caazapá y Misiones) Asunción sigue siendo el principal punto de atracción de su población, atracción que es hasta cierto punto independiente de la distancia a que se encuentre el departamento de origen respecto a la capital del país (Boquerón y Olimpo son los departamentos que envían una proporción mayor de su población a Asunción, siendo los dos más alejados de ella).

Veamos ahora qué ocurre con la migración con un destino diferente a Asunción. De todos los departamentos de Paraguay, excluido Asunción, los que aparecen con más claras características de polo de atracción son Alto Paraná, Itapúa y Amambay. Los tres presentan saldos netos positivos, que corresponden, respectivamente, al 14.6 por ciento, 5.2 por ciento y 2.6 por ciento del total de esos saldos, y tasas de emigración anuales comparativamente bajas (1.06 por ciento, 0.73 por ciento y 1.37 por ciento, respectivamente). Al mismo tiempo no están tan cerca de Asunción como para sospechar que la atracción que ellos ejercen es un reflejo de la provocada por esa ciudad, como ocurre en el caso del departamento Central.

De esos tres puntos el único que atrae migrantes de larga distancia es Alto Paraná. En los casos de Itapúa y Amambay son los departamentos más cercanos los que envían los mayores contingentes de población hacia ellos (Misiones y Caazapá en el primer caso, Concepción en el segundo). Al contrario,

---

1/ Zúñiga, Luis, Luis Galeano y Juan Schoemaker, Proyecto de investigación comparativa: Desarrollo regional, políticas públicas, migraciones y primacía urbana en América Latina. Primer informe de avance, Asunción, Paraguay: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos-PISPAL, julio, 1977, mimeo, Cuadro 7.

Cuadro 11

FLUJOS MIGRATORIOS INTERDEPARTAMENTALES 1967/1972 (en miles). MIGRANTES DE 5 y MAS AÑOS DE EDAD <sup>a/</sup>

Residencia en 1967	Asunción	Concepción	San Pedro	Cordillera	Gusiró	Caaguazú	Coazapa	Itapúa <sup>b/</sup>	Misiones	Paraguari	Alto Paraná <sup>b/</sup>	Central	Neembucú	Amambay	Presidente Hayes	Boquerón	Olimpo
ASUNCION	---	2,25	3,77	4,79	1,87	3,49	1,12	3,11	1,93	4,48	4,25	52,88	1,47	1,58	3,29	1,56	.56
CONCEPCION	40,70	---	7,39	1,19	.40	1,35	.40	.63	.76	.50	2,17	12,45	.35	37,42	8,66	10,17	3,46
SAN PEDRO	45,13	6,28	---	4,19	.44	5,70	.36	1,64	.46	.85	6,39	13,91	.39	3,98	6,77	1,03	.35
CORDILLERA	53,77	.35	20,52	---	.78	25,94	.39	1,02	.42	2,06	7,97	23,87	.42	.47	2,68	.63	.20
GUSIRO	17,17	.21	1,84	.76	---	12,51	3,39	6,41	.12	2,61	8,46	4,96	.18	.13	.54	.25	.06
CAAGUAZU	24,92	.32	16,11	6,38	4,07	---	.58	1,70	.44	2,64	19,30	12,75	.31	.97	.90	.36	.13
COAZAPA	26,85	.20	2,45	.69	10,51	8,48	---	34,37	.73	.99	18,13	6,56	.16	.31	1,00	.36	.19
ITAPUA	14,04	.19	.40	.41	1,40	.91	2,26	---	2,74	1,07	3,28	3,77	.37	.17	.44	.42	.18
MISIONES	27,67	.38	3,18	1,15	.61	3,04	.74	32,23	---	4,07	25,68	56,02	2,45	1,44	4,84	.99	.36
PARAGUARI	52,05	.29	9,08	2,15	6,00	21,37	1,19	4,33	1,95	---	10,55	23,02	1,01	.59	1,99	.41	.16
ALTO PARANA	23,00	.35	3,78	3,84	3,43	18,27	1,99	5,76	1,48	2,71	---	13,38	1,00	.83	1,05	.37	.11
CENTRAL	41,60	.53	1,93	3,25	.64	2,64	.55	1,36	.45	2,34	2,66	---	.99	.35	2,60	.75	.17
NEEMBUCU	17,74	.22	1,49	.66	.49	1,35	.22	2,47	9,19	1,89	2,11	6,55	---	.25	1,31	.67	.16
AMAMBAY	20,00	19,39	6,55	.73	.39	4,94	.32	.59	.34	.56	6,28	7,63	.29	---	2,66	1,22	.27
PRESIDENTE HAYES	56,36	12,09	17,16	6,12	.63	2,52	.73	1,68	2,20	7,02	4,65	28,34	1,22	2,03	---	7,48	1,85
BOQUERON	79,87	58,75	10,51	2,76	1,70	4,85	.80	.93	1,13	2,05	4,86	30,54	1,80	8,28	12,34	---	20,19
OLIMPO	69,76	47,63	5,93	1,40	.56	3,64	.00	1,96	2,52	1,96	2,24	19,33	.84	6,16	12,61	49,03	---

<sup>a/</sup> Expresado con respecto a la población total, de 5 años y más, en el lugar de origen en 1967<sup>b/</sup> Centros alternativosFuente: Zuñiga, Galeano, Schoemaker, *Op. cit.*, Cuadro 1.

Alto Paraná atrae tanto a un importante contingente de la población residente en Misiones, a largos 500 kms. de distancia, como a los residentes de los departamentos cercanos a Caaguazú y Caazapá.

El carácter predominantemente de corta distancia de las corrientes migratorias internas no orientadas a Asunción es aún más marcado cuando se examinan los flujos entre los restantes departamentos: con la sola excepción de la migración hacia el departamento Central, todas las otras provienen de una proporción mucho mayor de departamentos limítrofes que de otros más alejados.

El departamento Central, al contrario, no sólo mantiene un importante intercambio con Asunción, sino que también tiene un radio de atracción tan amplio como el de ésta.

La información censal muestra, por último, que salvo en el departamento Central, los migrantes que se dirigen entre 1967 y 1972 hacia los principales puntos de atracción alternativa a Asunción (Itapúa, Amambay, Alto Paraná) o hacia cualquier otro departamento, prefieren una residencia rural que una urbana. El caso es distinto para el departamento Central, contiguo a Asunción y sede de Lambaré, Fernando de la Mora y San Lorenzo, centros que ya habíamos mencionado como núcleos urbanos de atracción.

Aunque insuficientes para una caracterización pormenorizada de los flujos migratorios interdepartamentales ocurridos en Paraguay durante los dos últimos períodos intercensales, los antecedentes anteriores permiten llegar a algunas conclusiones.

En primer lugar, las corrientes migratorias se han hecho más complejas en el período. Inicialmente ellas se componían básicamente de migraciones interdepartamentales hacia Asunción, migraciones intrarrurales intradepartamentales y migraciones internacionales hacia Argentina. A partir de fines de la década del cincuenta el predominio de las migraciones hacia Asunción continúa, aunque con menos fuerza, pero las migraciones intrarrurales hacia las zonas de colonización pasan a adquirir gran importancia, acentuándose al mismo tiempo los desplazamientos hacia ciudades cercanas a Asunción. La migración hacia Asunción, hacia el departamento Central, y hacia Alto Paraná, se ve poco afectada por la distancia, mientras que el resto de la migración interdepartamental es principalmente de corta distancia.

## 5. Perú

### A. Contribución de las migraciones al crecimiento urbano nacional y al crecimiento de Lima-Callao

El análisis de las tendencias del crecimiento urbano en Perú puso de manifiesto que en el período 1940-61 éste era menor que el experimentado por Lima-Callao en el mismo período (véase el Cuadro 2 del capítulo anterior), para pasar a superarlo en el segundo período intercensal considerado.

El análisis de la influencia de sus distintos componentes en esos crecimientos revela que entre 1950-1960 el urbano se debió en un 30 por ciento al crecimiento vegetativo, en un 41 por ciento a las migraciones y en un 29 por ciento a la reclasificación de los núcleos.<sup>1/</sup> Entre 1960 y 1970 había disminuido considerablemente el aporte de la reclasificación (9.4 por ciento), mientras que subía el de las migraciones (al 52.2 por ciento) y el del crecimiento vegetativo (38.4 por ciento).

Al contrario, en lo que se refiere al crecimiento de Lima-Callao, el componente migratorio pierde un poco de importancia en su incremento poblacional, aunque sigue siendo más fuerte que el crecimiento vegetativo. El primero baja de 61.4 por ciento en el primer decenio al 57.3 por ciento en el segundo, mientras que el crecimiento vegetativo aumenta su influjo del 38.6 por ciento al 42.7 por ciento.

Los datos anteriores revelan sin lugar a dudas la importancia que las migraciones internas han tenido en el crecimiento urbano y en el de la ciudad primada peruana. Tanto el primero como el segundo habrían sido a comienzos de la década del 70 la mitad de lo que fueron si no hubiese habido migraciones.

Un estudio más pormenorizado de las mismas permite ahondar más en las características que ellas tienen y en los puntos sobre los cuales el área metropolitana capitalina ejerce mayor atracción.

---

1/ Gatica, Op.cit., Apéndice, Cuadro IV-C.

B. Migraciones interdepartamentales y hacia Lima-Callao en Perú: 1961-1972; 1967-1972

El informe preparado por la Universidad Católica de Lima<sup>1/</sup> se refiere en la parte descriptiva de la migración interna a la migración acumulada a la fecha de los dos últimos censos (1961, 1972) en los departamentos respectivos, a los flujos migratorios entre regiones de planificación y a la migración neta estimada a las seis ciudades principales (provincias sedes de las mismas) por departamentos en el período intercensal 1961-1972. Además de los datos anteriores se ha contado en esta investigación con el estudio de J. Dante Quintana "Características de la migración interna en el Perú, período 1967-1972, según resultados de los censos nacionales de población y vivienda, 1972", trabajo final para el curso de Análisis Demográfico Básico 1978.<sup>2/</sup>

Los datos acerca de la migración interdepartamental acumulada de toda la vida en 1961 y 1972 muestran que la mayor parte de la migración acumulada estaba centrada en Lima-Callao, notándose un ligero aumento (del 56 al 58 por ciento) entre una y otra fecha.

Es importante, sin embargo, destacar, que no se detecta con esa información un aumento en el tiempo de los porcentajes de emigrantes desde las regiones<sup>3/</sup> que se han dirigido a Lima-Callao. Al contrario, tanto en 1961 como en 1972 los porcentajes son los mismos para la región Norte (76 por ciento del total de emigrantes residen en Lima-Callao) y Centro (92 por ciento) y es prácticamente igual para la región Sur (81 y 82 por ciento), siendo la región Oriente la única excepción: envía el sesenta por ciento de sus emigrantes a la ciudad primada en 1961, porcentaje que sube al sesenta y seis por ciento en 1972. Esto estaría indicando que, contrario a lo que se pudiera pensar a primera vista, la atracción de Lima-Callao para el universo de los migrantes no ha aumentado con el tiempo.

---

1/ Henríquez, N., et.al., Op.cit.

2/ Aunque la Encuesta Demográfica Nacional del Perú es una fuente importante para el estudio de las migraciones internas en ese país, ella se refiere a un período posterior al que cubre esta investigación. Sin embargo, ha permitido modificar o matizar algunos juicios adelantados en las fuentes anteriores.

3/ El Instituto Nacional de Planificación ha distinguido cinco regiones en Perú: Norte, Lima-Callao, Centro, Oriente y Sur.

Al igual que en los otros países, menos Paraguay, incluidos en este estudio, en Perú se estimó la migración neta intercensal de toda la vida a las ciudades principales. En este caso la migración hacia las provincias sede de las ciudades principales fue definida operacionalmente como migración hacia esas ciudades. Los resultados de esas estimaciones aparecen en el Cuadro 12.

Esas estimaciones vuelven a hacer resaltar la gran preponderancia de Lima-Callao como foco de atracción, incluso si, como se hace en el cuadro, se compara sólo con las ciudades que podrían ser centros alternativos. El 72 por ciento de la migración neta estimada al conjunto de las seis ciudades principales en el período 1961-72 era migración hacia Lima metropolitana.

Al examinar las estimaciones presentadas en ese mismo cuadro se observa que en el período intercensal 1961-1972 habría predominado la migración a corta distancia, disminuyendo la importancia relativa como punto de atracción de una ciudad a medida que los lugares de origen se alejan de ella. De hecho para todos los centros alternativos, con la exclusión de Chiclayo, la migración desde sus mismos departamentos es la más importante o la que la sigue. En el caso de Chiclayo ella es la tercera en importancia.

El porcentaje del total de migrantes netos estimados que se dirigen hacia un punto específico constituye un indicador de la atracción que éste ejerce. Al construir este indicador con los datos del cuadro queda de manifiesto la atracción incontrastable de Lima Metropolitana: ocho de los veintidós departamentos (excluido Lima), envían a ella más del 90 por ciento del total de migrantes hacia las ciudades principales y cinco envían entre el 80 y el 90 por ciento.

Veamos, por último, qué ocurre con la migración interdepartamental residencial del período 1967-72. El cuadro 13 presenta la información básica al respecto.

Lima-Callao sigue siendo el principal foco de atracción cuando se examina la migración residencial interdepartamental ocurrida durante los cinco años previos al último censo peruano, con tasas de migración neta considerablemente más altas que las de Amazonas, Arequipa, Tacna, Lambayeque, Moquegua, Ica y Tumbes, los únicos otros departamentos con saldos netos positivos. El 87 por ciento de estos saldos corresponden a Lima-Callao.

CUADRO 12

MIGRACION NETA ESTIMADA A LAS SEIS CIUDADES PRINCIPALES POR DEPARTAMENTOS EN EL PERIODO INTERCENSAL 1961-1972 (Absolutos y Relativos)

DEPARTAMENTOS Y CIUDADES.	LIMA METROPOLITANA	%	TRUJILLO	%	AREQUIPA	%	CHICLAYO	%	HUANCAYO	%	CHIMBOTE	%	TOTAL DE CIUDADES	%
TOTAL	723,307	100.00	80,515	100.00	65,806	100.00	40,007	100.00	34,014	100.00	47,307	100.00	1'004,956	100.00
AMAZONAS	11,149	1.53	1,610	2.09	394	0.60	1,072	3.41	104	0.57	461	0.97	13,420	1.54
ANCASH	70,565	10.51	5,731	7.12	319	0.40	916	1.07	292	0.86	1,092	2.30	83,673	8.34
APURIMAC	46,775	6.42	935	1.16	1,545	2.35	38	0.18	308	1.14	363	0.77	50,092	4.99
AREQUIPA	35,041	4.81	322	0.40			304	0.78	200	0.61	292	0.61	35,247	3.61
AYACUCHO	63,332	9.30	170	0.21	134	0.20	82	0.17	1,115	3.28	169	0.40	70,021	6.97
CAJAMARCA	42,874	5.89	21,149	26.27	156	0.24	23,133	47.21	119	0.35	4,911	10.30	92,347	9.19
CUSCO	41,011	5.63	170	0.21	11,605	17.64	152	0.31	473	1.39	172	0.35	53,593	5.33
HUNUCAVELICA	28,141	3.89	29	0.02	32	0.05	57	0.12	10,907	32.39	40	0.08	39,277	3.91
HUANCAJO	31,605	4.26	269	0.33	65	0.10	112	0.23	903	2.65	335	0.70	32,000	3.25
I C A	23,065	3.85	161	0.20	428	0.65	234	0.43	214	0.63	356	0.77	29,468	2.93
JUNIN	52,670	7.23	4	0.00	174	0.26	216	0.44			311	0.66	53,375	5.31
LA LIBERTAD	35,849	4.92			227	0.34	1,137	2.32			17,758	37.56	55,035	5.49
LAMBAYEQUE	23,709	3.27	1,503	1.87	209	0.32			60	0.13	1,602	3.55	27,290	2.72
LIMA-CALLAO			5,015	6.23	3,970	6.03	3,918	7.99	5,054	14.23	4,106	8.90	22,104	2.21
LORETO	18,592	2.54	558	0.69	173	0.26	299	0.59	74	0.22	122	0.26	19,719	1.95
MADRE DE DIOS	1,140	0.16	22	0.03	122	0.19	22	0.04	14	0.04	30	0.06	1,350	0.13
MORCHUGA	2,951	0.41	37	0.05	3,601	5.47	29	0.04	27	0.06	-6	0.01	6,552	0.65
PASCO	16,578	2.29	47	0.06	69	0.10	33	0.07	2,846	8.37	59	0.12	19,533	1.95
PIURA	42,790	5.88	2,472	3.07	124	0.19	3,825	10.01	170	0.50	3,942	8.33	58,324	5.80
UNO	28,573	3.92	123	0.15	27,310	41.50	199	0.22	386	1.13	164	0.35	56,670	5.64
SAN MARTIN	11,509	1.58	1,004	1.25	34	0.05	423	0.85	22	0.06	187	0.40	13,179	1.31
TACNA	1,258	0.26	50	0.06	1,291	1.96	20	0.04	37	0.11	22	0.05	3,278	0.33
TUMBES	4,266	0.59	257	0.32	121	0.18	179	0.37	16	0.05	469	0.99	5,303	0.53
Resto de Departamentos excluyendo las ciudades.	78,855	10.83	20,605	40.30	13,704	20.82	6,951	14.24	10,276	30.21	11,251	23.78	159,952	15.92

\* Lima Metropolitana, Trujillo, Arequipa, Chiclayo, Huancayo y Chimbote, corresponden en este caso a las provincias de Lima y Callao, Trujillo, Arequipa, Chiclayo, Huancayo y Santa

Fuente: Henríquez, Op. cit., Cuadro 4.

Cuadro 13

PERU: POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS POR DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA EN 1967 SEGUN DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA EN 1962

DEPARTAMENTO RESIDENCIA 1962	DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA JUNIO 1967																							TOTAL 1967		
	AMA. ZONAS	AN. CASH	APU. RIMAC	ARE. HUAYA	AYA. CUCHO	CAJA. MARCA	CA. LLAO	CUZCO	HUAN. HUANCAYAN	HUK. HUAYAN	ICA	JUNIIN	LA LI. LIBERTAD	LAMBA. YELQUE	LIMA	LORE. TO	MADRE DE DIOS	MOQUE. GUA	PASCO	PIURA	PUNO	SAN MARTIN	TACNA		TUMES	
AMAZONAS	124324	181	15	63	15	15985	23	38	29	37	31	29	656	1878	957	343	12	13	3	2424	37	356	9	64	157525	
ANCASH	186	574575	126	313	214	1855	554	225	67	601	417	170	6778	800	8638	152	13	33	74	1753	258	797	34	213	528540	
APURIMAC	26	29	247178	247	409	29	150	1406	25	20	319	93	29	9	2783	10	12	8	44	9	155	11	14	9	252174	
AREQUIPA	100	514	1455	392167	1011	149	457	6378	127	106	1235	63	272	234	7655	175	149	2976	69	253	19217	48	1943	102	442458	
AYACUCHO	52	113	654	377	364773	31	176	347	669	63	1212	116	74	40	5490	63	10	4	113	65	145	18	11	12	315878	
CAJAMARCA	1520	437	51	99	54	730054	67	68	34	38	43	02	3084	2789	2189	68	19	9	29	6349	26	142	20	51	747924	
PROV. CALLAO	240	3125	1262	1455	340	757	23624	731	452	554	1263	129	1494	1306	13542	867	31	141	228	2871	1157	222	152	713	212577	
CUZCO	87	121	3524	2325	928	150	114	575463	53	45	166	74	86	61	3577	113	749	109	37	63	4115	22	219	37	582595	
HUANCAVELICA	59	116	159	214	763	44	69	155	251228	65	558	353	57	31	2589	28	---	17	170	23	422	10	19	4	270219	
HUANUCO	320	971	48	246	111	168	143	171	58	321771	154	18	341	114	4315	2178	35	15	1568	112	167	2573	47	27	382662	
ICA	212	857	1693	2270	6149	187	724	716	4441	149	265553	00	331	269	7558	160	74	250	63	556	805	105	140	107	297635	
JUNIIN	314	727	2419	660	2394	367	304	658	13232	1750	723	537	95	405	200	12986	414	18	55	5507	261	546	124	64	45	571320
LA LIBERTAD	657	7105	217	306	106	14936	430	157	43	250	252	189	614277	2077	6777	473	12	37	55	2123	122	808	76	227	651073	
LAMBAYEGUE	1753	1154	58	215	60	12407	425	95	49	83	176	192	2239	334510	5635	200	22	19	26	5545	108	252	45	251	426950	
LIMA	5553	45575	18272	20651	25286	18663	10934	18653	11320	16025	19725	32717	26272	13978	2573015	12011	248	1571	8707	21765	10393	5923	2221	2415	2922521	
LORETO	304	274	59	125	77	237	272	177	40	1863	189	42	236	180	4259	382184	167	23	134	273	63	5556	25	78	587320	
MADRE DE DIOS	4	10	78	77	4	7	6	1332	1	6	2	9	6	7	155	59	14787	4	1	3	255	5	16	3	15800	
MOQUEGUA	50	449	53	2013	23	40	110	262	21	24	230	82	82	67	1194	24	16	53101	4	63	3075	11	1277	9	62180	
PASCO	73	135	1171	124	256	73	59	164	867	3125	50	149	53	22	2358	142	5	12	13284	35	145	16	10	3	142545	
PIURA	370	1346	60	237	54	1203	719	117	16	108	195	203	1240	2708	5624	235	19	47	36	682159	68	123	95	1808	702352	
PUNO	122	179	53	3367	62	51	118	1948	39	25	135	165	74	54	2058	57	49	371	45	135	633054	25	735	27	643878	
SAN MARTIN	943	229	12	115	43	993	43	58	12	1736	47	92	1308	157	1375	2053	15	8	54	162	25	17018	7	16	180431	
TACNA	77	102	44	1316	47	51	102	511	34	40	212	113	70	79	2051	127	109	1056	10	112	648	40	65223	39	75449	
TUMES	85	182	15	62	15	271	279	25	4	75	33	33	675	464	1214	57	10	13	7	3270	22	39	18	5677	6245	
TOTAL 1967	147371	642727	279235	436584	402556	799862	252507	512160	293260	348571	297025	571584	654288	422045	2678097	402314	16943	58022	147674	742566	682264	163113	73553	53072	1122925	

a/ Se excluyó de la Población Total de 5 años y más, a los extranjeros (22218) y a la población que no declararon su residencia en 1967 (85722).

Por otro lado, si volvemos a utilizar al porcentaje de migrantes hacia Lima-Callao sobre el total de emigrantes de los departamentos hacia cualquier otro departamento como un indicador de la atracción ejercida por esa área metropolitana, una vez más ella es especialmente fuerte en Ancash (71 por ciento), Ayacucho (68 por ciento), Huanuco (62 por ciento), Ica (76 por ciento), Junín (83 por ciento) y Loreto (64 por ciento). Todos ellos se caracterizan por ser limítrofes o relativamente cercanos a Lima y no ser sede de ninguna de las ciudades que han sido identificadas como centros alternativos. En el otro extremo, Cajamarca, Moquegua, Puno, Tacna, Madre de Dios, Huancavelica y Tumbes aparecen enviando sólo entre un cuarto y la mitad de su población migrante a Lima-Callao, departamentos caracterizados por su gran distancia del área metropolitana y/o por ser sede o estar cerca de una ciudad importante.

En resumen, el Area Metropolitana de Lima-Callao ha ejercido y ejerce una atracción muy fuerte sobre la población de todas las regiones del país, pero especialmente sobre aquéllas que residen en departamentos carentes de un centro urbano que pueda ser alternativa a la ciudad capital y su Area Metropolitana. Esa atracción se mantiene prácticamente estable a lo largo de todo el período.

## 6. Uruguay

### A. La importancia de las migraciones en el crecimiento urbano de Uruguay y en el de Montevideo

En el capítulo anterior se describió las características de la concentración urbana en Uruguay, así como el lento crecimiento urbano de ese país y la bajísima tasa de crecimiento de Montevideo. Al igual que en otros países, antes de examinar las corrientes migratorias que han estado afectando las tendencias que ha seguido el proceso de urbanización en Uruguay durante las últimas décadas, veremos brevemente cual ha sido el papel que han jugado las migraciones en el crecimiento urbano nacional y en el de Montevideo.

Respecto al primer punto, Uruguay es uno de aquellos países en los cuales el componente migracional ha sido menos importante que el crecimiento vegetativo. Aunque esto es válido tanto para el período 1950-1960 (circa) como para el 1960-1970 (también circa), el peso de las migraciones en el crecimiento urbano disminuye desde el 32 al 24 por ciento al pasar de un decenio al otro, beneficiando al comportamiento vegetativo ya que la reclasificación de núcleos mantiene la misma participación en los dos períodos (alrededor de 22 por ciento).

La tendencia adquiere connotaciones más agudas en lo que se refiere a Montevideo, que si algo creció en el último de los decenios considerados fue debido exclusivamente a su crecimiento vegetativo, ya que las migraciones pasan a tener un aporte negativo, después de haber contribuido en un 45 por ciento a su crecimiento en el decenio anterior.

Sin embargo, el caso uruguayo está distorsionado por la importancia de la emigración internacional y, como veremos enseguida, la atracción de Montevideo para los migrantes internos dista mucho de haber disminuido.

B. Las corrientes migratorias internas en Uruguay:  
1960-1963; 1970-1975

La información para una descripción de las corrientes migratorias en el período que interesa a este estudio proviene de los censos de los años 1963 y 1975. Para los efectos de este estudio se examinarán los cambios de departamento de residencia entre 1960-63 y 1970-75, haciendo sólo breve mención a la migración intercensal 1963-75.

Al igual que en el caso de los otros países, en este informe comparativo nos preocuparemos sólo de saber si los migrantes así definidos han aumentado respecto a la población total de un período a otro, y muy especialmente, si la atracción de Montevideo sobre ellos ha experimentado variaciones de importancia. Se resumirá, además, la información proporcionada por el informe nacional<sup>1/</sup> acerca de las principales características de las corrientes en ambos períodos.

---

1/ Niedworok, Nelly, Elementos básicos para el estudio de las migraciones internas en el Uruguay, CIESU, 1979, mecanografiado.

En el caso del Uruguay, las comparaciones se ven afectadas por el surgimiento en el período intercensal de un fuerte flujo emigratorio internacional, especialmente durante el período 1970-75. Se ha estimado<sup>1/</sup> que el ocho por ciento de la población inicial emigró del país en ese período. Como ha hecho notar Niedworok<sup>2/</sup> una parte de esos migrantes está constituida por personas que potencialmente podrían haber sido migrantes internos. Además, si un migrante internacional ha sido previamente migrante interno al haber hecho abandono del país al momento del censo no será contabilizado dentro del stock de migrantes del período.

En otras palabras, habría una subenumeración de los migrantes internos en el período 1970-75. Desgraciadamente, no hay antecedentes que nos permitan estimar si esa subenumeración afecta más a los migrantes hacia Montevideo o hacia otros lugares, lo que afecta las interpretaciones que podamos hacer.

En una priemra aproximación al estudio de las tendencias en las corrientes migratorias se constata que el setenta y cuatro por ciento de los saldos positivos producidos en la migración intercensal interdepartamental estimada entre 1965-75 corresponde a Montevideo, el 24 por ciento a Canelones y el resto a Maldonado. La participación de Montevideo en los saldos positivos es mucho menor si se toman en cuenta los cambios de residencia entre 1970-75 (32 por ciento), mientras que la de Canelones es el doble de la que le correspondía en la migración intercensal, la de Maldonado sube a un diez por ciento y San José pasa de un saldo negativo a acaparar el nueve por ciento de los positivos.

Las cifras anteriores no son enteramente comparables por tratarse de dos tipos distintos de migración, pero sugieren desde ya la importancia que han adquirido los departamentos limítrofes a Montevideo como focos de atracción migratoria, especialmente para los residentes en la ciudad capital, pero también para otros departamentos.

---

1/ Niedworok, Op.cit., p. 56

2/ Niedworok, Op.cit., p.57

Profundizando en el análisis, en el Cuadro 14 que sigue se compara la estructura por destino de las migraciones interdepartamentales para los períodos 1960-63 y 1970-75, distinguiendo entre la que ocurre entre departamentos limítrofes, la que se dirige a otros departamentos y la que tiene a Montevideo como destino.

Para los efectos del análisis se ha excluido la migración desde Montevideo hacia otros departamentos. Al considerar el conjunto de las migraciones interdepartamentales desde el interior se detecta un aumento considerable de las que tienen como destino a Montevideo, en desmedro principalmente de las que ocurren entre departamentos limítrofes. El carácter de centro dominante de Montevideo se habría acentuado en el período.

La tendencia dista mucho de ser homogénea en los distintos departamentos. Desde luego, seis de los 18 no siguen la tendencia general de aumentar su aporte emigratorio a Montevideo, lo que es compensado (salvo en el caso del departamento de Durazno) por una mayor atracción de los departamentos limítrofes. En el otro extremo, en Artigas, Canelones, Salto y San José aumenta la atracción de Montevideo en detrimento de la que ejercen tanto los departamentos limítrofes como los otros del interior.

Sin embargo, si se toma en cuenta sólo a los migrantes que se han movido más allá de los departamentos limítrofes (migrantes "no locales" los llama Niedworok), la migración hacia Montevideo mantiene el mismo porcentaje de ellos en 1960-63 y 1970-75 (71.3 por ciento).<sup>1/</sup>

De lo anterior podría concluirse que el aumento que ha experimentado la atracción de Montevideo en el último período considerado se debería a una disminución relativa de las migraciones de corta distancia, o local, sin que la migración de larga distancia hacia otros centros alternativos disminuya aún más su ya poca importancia.

Como se puede observar en el Cuadro 15, el 28.7 por ciento del total de migrantes de larga distancia que no se dirige a Montevideo lo hace preferentemente en 1960-63 a Canelones, Paysandú, Colonia, Maldonado, Florida, San José

1/ Niedworok, Op.cit., Cuadro 9.

Cuadro 14

URUGUAY  
ESTRUCTURA POR DESTINO DE LAS EMIGRACIONES INTERDEPARTAMENTALES, DEL INTERIOR,  
PERIODOS 1960 y 1970-75

Departamentos	1960-63			1970-75				
	Total	Departamentos Limítrofes	Montevideo	Otros	Total	Departamentos Limítrofes	Montevideo	Otros
Montevideo								
Artigas	100.0	30.1	47.0	22.9	100.0	26.2	54.8	19.0
Canelones	100.0	24.5*	62.1	13.4	100.0	14.1*	73.7	11.9
Cerro Largo	100.0	20.2	60.2	19.6	100.0	22.4	56.7	20.9
Colonia	100.0	30.2	48.1	21.7	100.0	32.6	54.3	13.1
Durazno	100.0	27.4	48.7	23.9	100.0	24.1	43.1	32.8
Flores	100.0	37.8	46.6	15.6	100.0	47.6	38.1	14.3
Florida	100.0	50.4	40.2	9.4	100.0	45.1	43.1	11.8
Lavalleja	100.0	44.2	49.8	6.0	100.0	48.1	48.1	3.8
Maldonado	100.0	42.4	46.1	11.5	100.0	46.9	43.8	9.3
Paysandú	100.0	39.8	38.2	22.0	100.0	32.3	43.5	24.2
Río Negro	100.0	54.6	29.7	15.7	100.0	42.1	39.5	18.4
Rivera	100.0	22.8	58.0	19.2	100.0	17.4	63.8	18.8
Rocha	100.0	34.7	48.3	17.0	100.0	38.1	52.4	9.5
Salto	100.0	46.6	42.3	11.1	100.0	43.3	50.0	6.7
San José	100.0	55.8*	36.6	7.6	100.0	40.9*	46.9	6.2
Soriano	100.0	41.7	42.5	15.8	100.0	41.8	47.3	10.9
Tacuarembó	100.0	35.1	45.7	19.2	100.0	28.0	47.3	20.8
Treinta y Tres	100.0	31.7	52.0	16.3	100.0	37.0	45.7	17.3
<b>Total Interior</b>		<b>36.1</b>	<b>47.9</b>	<b>16.0</b>		<b>30.8</b>	<b>54.1</b>	<b>15.1</b>
<b>Total República</b>								

\* Excluido Montevideo.

Fuente: Niedworok, Op.cit., Cuadro 8.

URUGUAY  
ESTRUCTURA POR DEPARTAMENTO DE DESTINO DE LOS MIGRANTES NO "LOCALES"  
DEL INTERIOR. PERIODOS 1960-63/1970-75

Departamentos	1960 - 63		1970 - 75		Indice de variación de los valores en el total del interior 1960-63 1970-75 (1960-63 = 100)
	En el total del país	En el total del interior	En el total del país	En el total del interior	
Montevideo	71.3	-	71.3	-	-
Artigas	0.9	3.0	0.9	3.0	100
Canelones	10.7	37.3	11.6	40.3	108
Cerro Largo	0.8	2.9	1.1	3.7	128
Colonia	1.8	6.1	1.2	4.3	70
Durazno	1.1	4.0	0.9	3.1	78
Flores	0.4	1.5	0.0	0.0	0
Florida	1.4	4.9	0.5	1.8	37
Lavalleja	0.8	2.8	0.4	1.2	43
Maldonado	1.6	5.7	2.3	7.9	139
Paysandú	1.9	6.6	2.1	7.3	111
Río Negro	0.9	3.2	0.2	0.6	19
Rivera	1.0	3.5	0.7	2.4	69
Rocha	1.0	3.4	1.2	4.3	126
Salto	0.7	2.4	0.9	3.1	129
San José	1.3	4.6	2.5	8.5	185
Soriano	0.9	3.3	0.9	3.1	94
Tacuarembó	0.9	3.1	0.9	3.0	97
Treinta y Tres	0.5	1.7	0.7	2.4	141
Total Interior	28.7	100.0	28.7	100.0	-
Total República	100.0	-	100.0	-	-

o Durazno (representan un 4 por ciento o más de los migrantes no locales en el total del interior). En 1970-75 los departamentos de atracción, aplicando los mismos criterios, son Canelones, San José, Maldonado, Paysandú, Colonia y Rocha.

Al considerar el alto porcentaje de migrantes del interior que se dirige a Canelones en ambos períodos, así como también los emigrantes a San José, es necesario tomar en cuenta que el área metropolitana de Montevideo cubre una parte de los centros urbanos de esos departamentos. En consecuencia, es probable que la migración hacia ellos tenga parcialmente a esa área metropolitana como lugar de destino. Obviamente, esto haría aumentar la atracción de Montevideo.

En 1960-63 aparecen como áreas alternativas secundarias a Canelones los departamentos de Paysandú, Colonia y Maldonado. La distinción por área urbana o rural de destino que hace el censo de 1963 permite afirmar que en el primero de estos tres departamentos, tanto las unas como las otras atraen población en forma pareja. Al contrario, en Colonia son las áreas rurales las que demuestran mayor atracción, así como, al revés, en Maldonado son las urbanas (la ciudad de este nombre y el área adjunta a Punta del Este).

Florida, San José y Durazno, los otros tres departamentos que tienen la característica de ser centros alternativos en 1960-63, lo son en gran parte por la atracción migratoria que ejercen sus áreas rurales.

Como se dijo, la información disponible en este momento para la migración 1970-75 no permite distinguir entre el destino rural o urbano de los migrantes, debiendo limitarnos a considerar los departamentos en su totalidad. La conclusión general que se saca es que las áreas alternativas de atracción se hacen menos diversificadas, tanto porque desaparece Florida de esa categoría, como porque un mayor porcentaje de la migración no absorbida por Montevideo se concentra en un número menor de departamentos.

Al mismo tiempo, el orden de importancia de los centros alternativos se modifica al pasar de un período a otro: Colonia es desplazado desde el tercer al penúltimo lugar, mientras que San José pasa al segundo lugar, superado sólo

por Canelones. En el período 1970-75 son los tres departamentos limítrofes a Montevideo y hacia dos de los cuales ha seguido extendiéndose su área metropolitana los principales centros de atracción de migrantes, excluida la ciudad capital. En el caso de estos dos vuelve, por consiguiente, a plantearse la duda de si se trata de centros alternativos o es, en realidad, migración a Montevideo.

El análisis de los saldos migratorios del área metropolitana (definida de manera aproximativa como la compuesta por Montevideo, Canelones y San José, a pesar de que el total de estos departamentos no cae en ella) para el período 1970-75 agrega otros antecedentes al problema. Del total de emigrantes desde Montevideo en ese período, el 57 por ciento cambió de residencia dentro del área metropolitana, y el 40 por ciento se movió de Montevideo a Canelones. En este último departamento la situación es aún más extrema, ya que sólo el 23 por ciento del total de emigrantes traspasa las fronteras del área metropolitana y el 74 por ciento se dirige a Montevideo. San José se encuentra en una situación intermedia entre Montevideo y Canelones, con un 35 por ciento de migrantes que cruzan las fronteras del área metropolitana. Por otro lado, Montevideo recibe también un mayor número de inmigrantes desde fuera del área metropolitana que los dos departamentos adicionales que integra a ésta, siendo Canelones el que recibe menos: el 69 por ciento de los inmigrantes a Montevideo viene de fuera de esa área, cifra que llega sólo al 26 por ciento en Canelones y al 36 por ciento en San José.

La mayor apertura de Montevideo hacia departamentos fuera del área metropolitana se refleja en un saldo positivo considerablemente mayor que en los otros departamentos (+19.4 versus +4.2 y +1.0 en Canelones y San José, respectivamente). Al contrario, si se examina sólo los intercambios dentro del área metropolitana, Montevideo es el único departamento que muestra un saldo negativo (-10.7), siendo Canelones el más beneficiado de los tres (9.1 contra 1.6 en San José).

Todo lo anterior muestra la importancia que tiene la ciudad capital en la constitución del área metropolitana. Por un lado, atrae casi el doble más de población que la que expulsa hacia fuera de ella, contribuyendo así de

manera abrumadoramente preponderante al aumento de población por migraciones que experimenta toda ella. Por otro lado, distribuye población desde ella hacia los departamentos limítrofes.

Resumiendo los puntos aquí tocados, la comparación de la migración residencial en los períodos 1960-63 y 1970-75 muestra un aumento en la capacidad de atracción de Montevideo y una disminución en la importancia de la migración de corta distancia. Esa mayor atracción ha ido acompañada de un movimiento centrífugo de Montevideo hacia sus áreas periféricas en los departamentos de Canelones y San José, lo que ha contribuido a ampliar una área metropolitana que hace perder importancia a los centros alternativos existentes en 1960-63.

#### 7. Algunas conclusiones

Este Capítulo ha estado destinado a describir de manera resumida las tendencias de las migraciones internas en los últimos períodos intercensales, o en el último, si se contaba con información sólo acerca de uno de ellos, y en el quinquenio anterior al último censo. Para concluir veremos ahora de manera global y comparativa qué ha ocurrido en relación a las dos preguntas que nos planteáramos al iniciar el Capítulo: las tendencias de la migración hacia la ciudad principal y los cambios que puedan haber experimentado las corrientes migratorias internas, dando especial importancia al papel de los centros alternativos.

Para responder a la primera de estas preguntas tiene ventajas dar una mirada de conjunto a la importancia relativa de los saldos positivos hacia las jurisdicciones sede de las ciudades capitales, lo que se hace en el cuadro siguiente.

Cuadro 16

IMPORTANCIA RELATIVA (%) DE LOS SALDOS POSITIVOS HACIA LAS  
CIUDADES PRINCIPALES DENTRO DEL TOTAL DE LOS SALDOS  
MIGRATORIOS POSITIVOS PARA LAS FECHAS QUE SE INDICA

Ciudades	Años	Porcentaje
Buenos Aires	1945-60	97.2
	1960-70	80.4
Bogotá	1950-60	55.2
	1964-73	73.1
Santiago <u>a/</u>	1952-60	84
	1960-70	82
Asunción	1967-72	42
Asunción + Departamento Central	1967-72	70
Lima-Callao	1967-72	87.1
Montevideo	1963-75	74
	1970-75	32

a/ Provincia.

El examen de ese Cuadro y de los otros antecedentes presentados muestran que no existe un patrón común respecto a las tendencias de la migración interna hacia las ciudades capitales en los países del estudio. En Argentina se detecta una tendencia a la disminución de la importancia relativa de Gran Buenos Aires como foco de atracción de migrantes, así como en su capacidad para retener a su propia población, pero ambas siguen siendo comparativamente altas. La atracción y capacidad de retención de Santiago es también alta y estable, aunque con una leve tendencia a disminuir. Lima-Callao muestra la más alta participación en los saldos positivos para la migración residencial entre 1967-1972; los otros antecedentes indican que su atracción se ha mantenido estable a lo largo de los años estudiados. En Uruguay, Montevideo ha aumentado su atracción para los departamentos del interior, pero al mismo tiempo ha pasado a ser un importante centro expulsor hacia su periferia (así

como hacia el exterior). Todos los antecedentes indican que la atracción de Bogotá ha aumentado agudamente en Colombia. Por último, en Paraguay la migración hacia el área metropolitana de Asunción parece haber aumentado, pero la falta de datos comparables hace difícil llegar a conclusiones en este caso.

Las diferencias detectadas no necesitan reflejarse completamente en los cambios experimentados por la concentración de la población tanto total como urbana en la ciudad principal. Para que ambas coincidieran sería necesario o que el crecimiento natural y la anexión de núcleos -los otros dos componentes del crecimiento de las ciudades- no tuvieran ninguna importancia, o que su importancia en términos absolutos se mantuviera constante cualquiera que fuera la de las migraciones. Dado que ambas situaciones no son empíricamente reales, cabe esperar una cierta discrepancia entre las dos tendencias.

Además, ambas tendencias pueden no coincidir a consecuencias del efecto de la migración internacional. Si ésta ocurre preferentemente desde la ciudad principal, una mayor migración interna hacia ella puede coincidir con un menor crecimiento de la misma respecto al de otros centros urbanos. Por último, un aumento en la atracción del centro para un tipo de migrantes puede ir unido a una mayor emigración desde el centro de otro tipo de migrantes, o a un aumento de la migración de retorno, conduciendo a la estabilidad, la disminución o el aumento de la concentración, según cual sea el saldo resultante.

A pesar de esas razones, los cambios en la atracción de las ciudades principales se aproximan bastante a lo que cabría esperar dado el conocimiento que tenemos acerca de las tendencias en la concentración de la población en las mismas. Como se recordará, en Argentina ella disminuye en relación tanto a la población total como a la urbana; en Chile, si bien la concentración de la población total en la ciudad principal aumenta considerablemente entre 1950 y 1970, no ocurre lo mismo al considerar la población urbana solamente: en este caso el aumento es muy leve entre esas dos fechas. Por otro lado, en Perú la concentración de la población urbana en Lima-Callao disminuye, pero aumenta la de la población total; lo mismo ocurre en Uruguay, con la salvedad

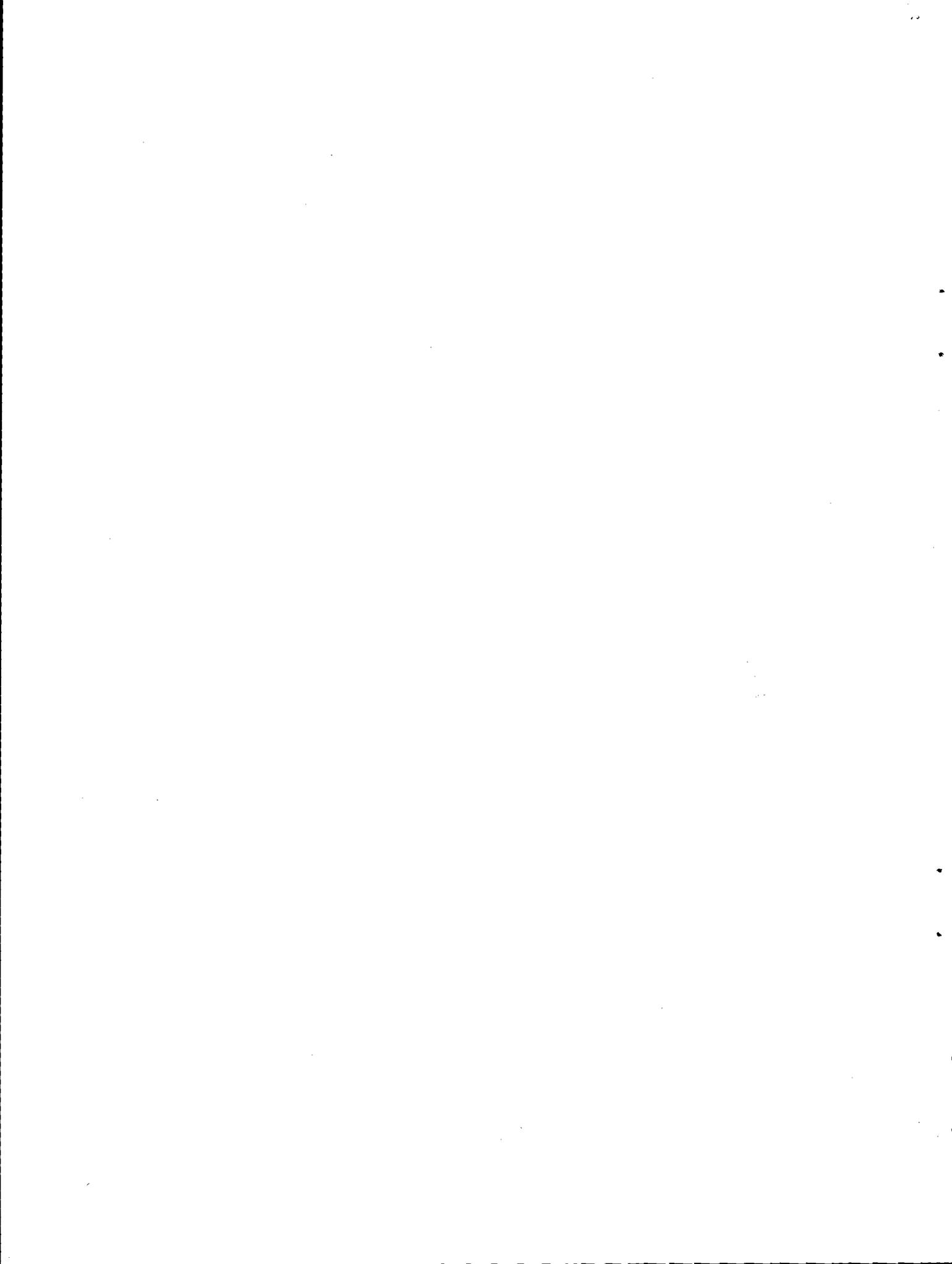
de que la primera tendencia está afectada por el crecimiento de la periferia de Montevideo y que la segunda no experimenta variación si sólo se toma en cuenta el último período intercensal. Como era de esperarse por las tendencias en las migraciones, en Colombia tanto la población total como la urbana aparecen más concentradas en Bogotá en el último censo que en los anteriores. Finalmente, la disminución de la concentración de la población urbana en Asunción es consistente con la reorientación de la migración interna paraguayana hacia núcleos urbanos alternativos a Asunción, mientras que el aumento de la concentración de la población total en esa ciudad refleja el alto volumen de migrantes que sigue dirigiéndose a ella.

Pasando ahora a la segunda de las preguntas centrales que se ha tratado de contestar en esta sección, tampoco es posible encontrar un patrón único respecto a los centros alternativos. La conclusión a que se llegue respecto a ellos debe tomar en cuenta la distinta importancia que ellos han tenido históricamente en cada país. De manera muy gruesa, podría ordenarse a los países de la investigación de la siguiente manera, según ese criterio: en primer lugar, Colombia, con cuatro centros urbanos poderosos y bien diferenciados en cuanto a su radio de influencia; en segundo lugar, Argentina, dominada históricamente y sin contrapeso por Buenos Aires, pero con algunas ciudades del interior de cierta importancia local; en tercer lugar, Perú, con una situación muy similar a Argentina; en cuarto lugar, Chile, con una gran inestabilidad en lo que se refiere a qué ciudades fungen como alternativas de la migración a Santiago en los diversos períodos; en quinto lugar, Uruguay, dominado por Montevideo, pero con algunos núcleos de atracción de migración de corta distancia; por último, Paraguay, país en donde las alternativas internas a la migración a Asunción empiezan a surgir sólo en la década de los años cincuenta.

¿Qué ha ocurrido en las últimas décadas? En Colombia los centros alternativos pierden importancia frente a Bogotá, ciudad que pasa a rebasar su esfera de influencia tradicional, ampliándola a regiones antes dominadas por otras ciudades y, en definitiva, imponiéndose a la nación toda. Pierden, igualmente, importancia en Chile, pérdida que corre paralela a un aumento de la migración de más larga distancia y a una oscilación muy grande de los débiles centros alternativos que es posible detectar. También la pierden en

Uruguay, salvo en lo que respecta a los circundantes a Montevideo, debido en gran parte a la mayor importancia que adquieren las migraciones desde larga distancia hacia esa ciudad. En Perú los centros alternativos mantienen su importancia como frenos para la migración a Lima, en el caso de los departamentos y las regiones más alejadas de ella. En Argentina el Gran Buenos Aires sigue siendo el principal centro de atracción para todas las provincias, pero los centros alternativos se refuerzan con el tiempo. Aun cuando éstos mantienen todavía un radio de influencia más restringido que el del Gran Buenos Aires, el factor distancia tiene ahora menos peso que en el pasado. Por último, en Paraguay aparecen centros alternativos dentro del período; es éste un país en donde sigue predominando la migración de corta distancia, barrera que es sobrepasada, dentro del período estudiado, sólo por aquélla que tiene a Asunción o a Alto Paraná como punto de destino.

Antes de intentar explicar la diversidad de situaciones detectadas es necesario clarificar el papel que han jugado en las migraciones internas de los países comparados los distintos determinantes de ellas que aparezcan teóricamente relevantes, tarea que se aborda en el capítulo subsiguiente.



provoca en ellos la Crisis del 30, la industrialización substitutiva sea relativamente más temprana o más tardía. En todo caso, y a partir de mediados de la década de los 40 (en el comienzo de la 2a. post guerra), el proceso está afianzado en la mayoría de los países, de modo tal que en el período 1950-1970 se puede hablar en propiedad de que la industrialización substitutiva consolidada (o el proceso de profundización<sup>1/</sup>), ya es un rasgo inherente al estilo de desarrollo predominante.

La más significativa de las transformaciones sociales que acompañan a las nuevas modalidades de desarrollo es la emergencia o, en algunos casos, el fortalecimiento de estratos medios urbanos que se organizan políticamente, definen sus intereses y presionan por una cuota de poder. A medida que el proceso de industrialización avanza, el proletariado urbano y, en algunos casos, el campesinado y el proletariado agrícola, pasan también a adquirir importancia numérica y a organizarse en defensa de sus intereses. La mayor complejidad de la estructura social, por otro lado íntimamente ligada al proceso de urbanización, lleva de esta manera a una modificación de la estructura de dominación. Ya no son sólo banqueros, financistas y grandes propietarios agrícolas los detentadores del poder. Los empresarios industriales, amplios sectores de los estratos medios e incluso el proletariado organizado pasan a compartir el poder con los anteriores, mediante alianzas variables destinadas a armonizar e integrar intereses muchas veces contradictorios.

Las transformaciones experimentadas por el papel del estado reflejan, pero también contribuyen a configurar, esos cambios económicos y sociales. En el plano político partidista ellos significaron que la anterior alineación entre liberales y conservadores pasa a ser desplazada en casi todos los países por partidos políticos nuevos, o que existían antes en forma relativamente embrionaria, que pretenden mediante una doctrina "nacionalista" abarcar sectores sociales anteriormente no movilizadas.<sup>2/</sup> Desde el punto de vista de la organización del aparato del Estado, uno de los rasgos que marca más

<sup>1/</sup> La expresión es de Faletto, Enzo, et.al. "Proceso de industrialización y proceso político en América Latina", FLACSO, Santiago, "El período 1945-1970 se caracteriza como una fase de profundización de la llamada 'industrialización substitutiva de importaciones'", noviembre 1977, p.12.

<sup>2/</sup> Faletto, Ibid., p. 15

vigorosamente a las nuevas modalidades de desarrollo es el tránsito del estado liberal al burocrático o, más precisamente, de la burocracia contable a la burocracia planificadora. Independientemente de su calidad, la planificación pasa a ser uno de los ejes de las modalidades de desarrollo que emergen con la gran crisis. En cada país la planificación y el estado burocrático dominan las dos décadas en donde se sitúan los fenómenos que se abordan en esta investigación.

El viraje hacia la industrialización substitutiva provocado como reacción a los efectos de la crisis ocurre, desde luego, en contextos políticos e institucionales que varían caso a caso. Sin embargo, más allá de esas particularidades, se constata como rasgo común en todos ellos, que la conducción y el control del proceso de industrialización son asumidos por el Estado.

✓ El rol del Estado, tanto en el origen mismo de la industrialización como en su desarrollo posterior, se expresa en el control político del proceso, a través del cual el Estado propicia el desarrollo del sector industrial, estimulando las respuestas adecuadas de los grupos empresariales privados, pero no necesariamente asume ese desarrollo. El Estado sí asume las tareas de creación de la infraestructura física, expandiendo o iniciando vastos proyectos en el campo de la energía, los transportes y las industrias básicas necesarias para el crecimiento industrial. También asume la tarea de crear las infraestructuras financieras, estableciendo organismos de fomento industrial que ponen en práctica diversas modalidades de canalización de la inversión hacia el sector, que van desde la captación de recursos externos, pasando por el crédito dirigido, hasta la aplicación de esquemas de asociación entre el sector público y el sector privado en proyectos industriales de cierta envergadura.

Pero, aunque el proceso es controlado por el estado, no es inicialmente planificado por éste. Esto último no ocurre sino hacia la década de los sesenta. Uno de los factores que impulsaron a los gobiernos de la época a establecer agencias gubernamentales de planificación a alto nivel, fue la Conferencia de Punta del Este, celebrada en 1961, que formalizó una nueva política de ayuda externa por parte de los Estados Unidos, en la región. Como es sabido,

un requisito necesario para acceder a los recursos financieros externos, en el marco de la Alianza para el Progreso, fue la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo que servirían como pauta ordenadora de prioridades de inversión. Esta circunstancia externa influyó directa y poderosamente en el auge de la planificación que se produjo en los años iniciales de la década de los 60, al menos formalmente, en la formulación y publicación de diversos planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

Sin embargo, sería erróneo suponer que el desarrollo del aparato estatal en torno a las actividades de planificación tuvo su origen en este factor de naturaleza externa. Lentamente, la racionalidad burocrática planificadora había ya empezado a penetrar en la administración y en la gestión del sector público, con ocasión de las críticas coyunturas provocadas por el impacto de la Gran Crisis en el seno de las economías nacionales de la región. El proceso de estructuración de la hacienda pública centrado en la creación de la banca central y en la canalización del gasto público hacia programas de inversión en infraestructura destinados a paliar los efectos inmediatos de la crisis, es una primera expresión de esa racionalidad. Expresión incipiente por su envergadura real dentro del aparato público característico de la época, pero al mismo tiempo significativa por cuanto ella se inscribía en el marco de un esfuerzo reactivador de la economía que contribuyó de hecho a sentar las bases para un crecimiento hacia adentro. En todo caso, esos pasos iniciales no alcanzaron a configurar propiamente un sistema burocrático de planificación en términos de objetivos de crecimiento a largo o mediano plazo. La racionalización de la hacienda pública y el impulso a la inversión en obras públicas fue, en su origen, una respuesta lógica a la crisis coyuntural de divisas y de empleo más que un afán por trazar una direccionalidad al comportamiento de la economía.

En la imposibilidad de reconstruir aquí en todos sus aspectos las características más específicas que adoptó el proceso de industrialización substitutiva, nos limitaremos a examinar aquellos que a nuestro juicio, son más significativos para definir el contexto general en que tienen lugar las tendencias de la distribución espacial de la población y el desarrollo regional.

El primero de ellos es el grado en el cual el Estado interviene en la economía, independientemente de la dirección que tenga esa intervención. El segundo está constituido por las políticas básicas que van plasmando concretamente el proceso de industrialización. Ambos aspectos permiten precisar la modalidad que adoptó ese proceso en cada uno de los países estudiados. Hecho lo anterior, fijaremos nuestra atención en algunos efectos a nivel nacional de esa modalidad de desarrollo: el crecimiento del producto y la diversificación del aparato productivo; las transformaciones en la división social del trabajo, en cuanto ellas se expresan en la forma como se distribuye la fuerza de trabajo por distintas ramas de actividad, en el grado en que las relaciones sociales de producción son capitalistas y, por último, en los cambios en el sistema de estratificación ocupacional. Finalmente, veremos la magnitud que todavía tienen los grupos bajo una línea de pobreza absoluta en cada uno de los países estudiados, como una aproximación a la medida en que la modalidad de desarrollo adoptado ha sido capaz de satisfacer las necesidades básicas de toda la población.

## 2. El Estado en la economía: tendencias de la inversión pública (1950-1970)

Independientemente de la forma que ella adquiere, una característica básica para perfilar la modalidad de desarrollo de los países es el peso efectivo de la gravitación del Estado en la economía a través del tiempo. Un indicador grueso, pero significativo, de la ingerencia del Estado en la actividad productiva de la economía de cada país, es la contribución que realiza el sector público a la formación de capital a través de la inversión bruta fija y su contrapartida representada por la contribución del sector privado. Este indicador permite aproximarse a una caracterización estructural general de la posición del Estado en el contexto económico global, aunque nada dice acerca de la naturaleza de los arreglos institucionales específicos a través de los cuales el Estado realiza su cuota de la inversión productiva, o acerca de los mecanismos y entendimientos de "coexistencia", interpenetración o subordinación que pueden darse entre el sector público y el sector empresarial.

privado. Con todo, el indicador permite observar la tendencia general dentro de cada país de un rasgo que es altamente significativo para caracterizar su estilo de desarrollo. Permite también comparar países señalando órdenes de magnitud alrededor de los cuales se puede presumir perfiles cualitativamente distintos de la ingerencia relativa del Estado y de las empresas en el proceso de acumulación de capital. No se trata, ciertamente, de establecer cortes numéricos sino más bien bases de contrastación entre extremos. Es claro que cuando se contrasta un caso en que la contribución del sector público a la formación de capital alcanza a magnitudes del orden del 70 por ciento con otro caso en que la cifra se sitúe en niveles del 20 por ciento, por ejemplo, estamos frente a configuraciones estructurales marcadamente distintas de la economía y frente a realidades en que la capacidad del Estado para afectar el comportamiento de la misma difiere también profundamente.

Para una primera aproximación hacia la diferenciación de las modalidades de desarrollo de los países investigados se procedió a recolectar cifras proporcionadas por estadísticas oficiales nacionales sobre la proporción de la inversión pública en la inversión bruta fija para diversos años, a partir de 1950, o de la fecha más próxima a ese año para la cual hubiese estadísticas disponibles. La información se preparó en valores comparables, referidos a moneda constante de cada país, utilizando fuentes estadísticas oficiales. Las series que se obtuvieron para cada país están contenidas en el Cuadro 1. Para analizar esta información nos referiremos en primer lugar a los países donde las series se remontan hasta 1950, el año inicial del período de comparación, que son Colombia, Chile, Paraguay y Perú.

La situación en que se encuentran estos cuatro países es marcadamente diferente. Los contrastes más agudos corresponden al caso de Chile, donde el Estado contribuía ya en esa época con cerca de la mitad de la inversión productiva, y Perú, donde dicha contribución no alcanzaba a la décima parte. Paraguay y Colombia ocupaban una posición intermedia con 19,2 por ciento y 11.9 por ciento respectivamente.

A lo largo de la década de los años 50, la dinámica del Estado en el aspecto bajo análisis, muestra las siguientes características en los cuatro países donde la serie abarca todo el período:

✓

- a) En Chile la década marca un ciclo bastante nítido en el cual la gravitación del Estado se eleva considerablemente por sobre el nivel relativamente alto inicial, alcanzando en 1954 una cifra cercana al 70 por ciento, a partir del cual declina hasta el 45 por ciento en 1957, año de profunda crisis económica provocada por la aceleración inflacionaria de 1957-58. A partir del año 1957 vuelve a darse otro ciclo de plazo más corto, reflejado por el hecho de que, al término de la década, la participación del Estado en la inversión bruta fija ha recuperado, sobrepasando el 50 por ciento, el nivel que tenía al comienzo del período.
- b) En Perú, que es el caso donde el Estado tiene al comienzo del período la menor gravitación, se anota también un ciclo general bastante nítido a lo largo del decenio. El nivel inicial (9.3 por ciento) llega prácticamente a duplicarse en 1955, pero desde allí cae acentuadamente en 1957 terminando la década casi al mismo nivel del año 1950. Es indudable que en Perú, estamos frente a un caso en que la formación bruta de capital es un proceso decisivamente comandado por el sector privado, frente al cual el Estado tiene un peso secundario y, más aún, precario. Es claro por otra parte, que la política económica del "ochenio odriísta" (1948-1956) de corte liberal, no tenía por qué conducir a un desarrollo significativo del rol económico del Estado.
- c) En Paraguay, el ciclo tiene un perfil general que es casi el inverso del observado en el caso de Chile. El nivel inicial de la participación estatal en la inversión (19.2 por ciento) desciende prácticamente a la mitad (9,8 por ciento) en 1953, año desde el cual se inicia una tendencia al incremento de este indicador que culmina en 1956-57, cuando el Estado llega a contribuir más de un cuarto (26.5 y 26.2 por ciento respectivamente) de la inversión bruta. Los años finales del decenio corresponden a la fase declinante del ciclo que hace bajar esa contribución al 20.1 por ciento en 1959.
- d) En Colombia, la década está marcada por dos ciclos quinquenales. El primero, 1950-1954, alcanza su punto alto en 1953, con 18.8 por ciento;

Cuadro 1

## PAISES DEL PROYECTO: INVERSION BRUTA FIJA, PUBLICA Y PRIVADA, 1950-70

Años	Pública	Privada	Total	% inversión pública	Pública	Privada	Total	% inversión pública
Argentina a/								
(Millones de pesos de 1960)								
1950					1.263	9.344	10.607	11,9
1951					1.750	8.783	10.533	16,6
1952					1.643	9.705	11.348	14,4
1953					2.145	13.207	15.352	18,8
1954					2.644	15.302	17.946	14,7
1955					3.708	15.260	18.968	19,5
1956					3.519	14.404	19.923	19,6
1957					3.101	10.337	13.438	23,0
1958					2.737	10.039	12.776	21,4
1959					2.786	10.944	13.730	20,2
1960	930,9	1.148,1	2.079,0	44,7	2.723	13.447	16.170	16,8
1961	930,9	1.461,0	2.024,0	47,5	3.728	14.267	17.545	18,6
1962	834,6	1.372,4	2.207,0	37,7	3.296	14.315	17.611	18,7
1963	865,1	1.004,9	1.879,0	46,2	2.833	13.369	16.202	17,4
1964	866,8	1.209,2	2.076,0	41,7	2.913	15.318	18.231	15,9
1965	849,7	1.318,3	2.168,0	39,1	2.975	14.242	17.217	17,2
1966	693,6	1.545,4	2.239,0	30,9	5.115	13.482	18.597	27,5
1967	821,7	1.528,3	2.350,0	34,9	5.644	14.189	19.833	28,4
1968	971,2	1.670,8	2.642,0	36,7	6.442	16.358	22.800	28,2
1969	1.102,4	1.971,6	2.074,0	35,8	7.207	16.162	23.369	30,8
1970	875,8	2.332,2	3.208,0	27,3	7.732	18.702	26.441	29,2
Chile c/								
(Miles de pesos de 1965)								
1950	**	***	1.235,0	48,4	656,5	6.390,5	7.047,0	9,3
1951	642,5	682,5	1.508,0	53,0	683,7	8.619,3	9.303,0	7,3
1952	800,6	707,4	1.578,0	51,7	1.473,9	9.226,1	10.700,0	13,8
1953	817,0	761,0	1.592,0	65,1	1.201,1	10.359,9	11.561,0	10,4
1954	1.036,9	551,1	1.592,0	65,1	1.201,1	10.359,9	11.561,0	10,4
1955	1.040,6	503,4	1.544,0	67,3	923,6	8.182,4	9.106,0	10,1
1956	1.143,5	645,0	1.788,0	63,9	1.928,4	8.846,6	10.415,0	18,5
1957	1.001,0	702,0	1.703,0	58,7	1.566,4	11.881,6	13.448,0	11,6
1958	876,9	1.071,1	1.948,0	45,0	1.281,4	13.168,6	14.450,0	8,7
1959	912,9	1.004,1	1.917,0	47,6	1.327,4	11.255,6	12.583,0	10,5
1960	880,7	773,3	1.654,0	53,2	890,1	9.039,9	9.930,0	9,0
1961	1.156,8	985,2	2.142,0	54,0	1.507,0	9.185,0	10.692,0	14,1
1962	1.187,8	1.358,2	2.546,0	46,6	3.392,7	10.142,3	13.535,0	25,1
1963	1.591,2	1.034,8	2.626,0	60,5	2.957,0	12.681,0	15.638,0	20,2
1964	1.448,0	1.386,0	2.834,0	51,0	3.093,0	12.088,0	15.111,0	20,5
1965	1.474,9	1.260,1	2.735,0	53,9	9.255,1	10.407,9	14.663,0	29,0
1966	1.741,9	1.117,1	2.859,0	60,9	5.364,1	12.157,9	17.522,0	30,6
1967	1.883,1	1.016,9	2.900,0	64,9	6.547,5	13.181,5	19.729,0	33,2
1968	2.035,3	905,7	2.941,0	69,2	4.226,7	14.020,3	18.247,0	23,2
1969	2.299,0	867,0	3.166,0	72,6	4.094,9	11.251,1	15.526,0	26,4
1970	2.457,7	828,3	3.286,0	74,7	4.819,4	11.139,6	15.959,0	30,2
					5.959,7	11.829,3	17.789,0	33,5
Paraguay e/*								
(Millones de guaraníes de 1962)								
1950	478	2.008	2.486	19,2				
1951	322	3.054	3.376	9,5				
1952	398	4.352	4.750	8,4				
1953	583	5.361	5.944	9,8				
1954	775	4.254	5.029	15,4				
1955	784	3.400	4.184	18,7	660	2.475	3.135	21,1
1956	1.038	2.881	3.919	26,5	640	2.254	2.894	22,1
1957	1.786	5.032	6.818	26,2	551	2.419	2.970	18,6
1958	1.633	5.116	6.749	24,2	458	1.694	2.152	21,3
1959	1.223	4.646	5.869	20,1	415	1.846	2.261	18,6
1960	1.649	5.246	6.895	23,9	438	2.050	2.488	17,6
1961	1.560	5.709	7.269	21,5	539	2.214	2.753	19,6
1962	1.132	5.770	6.902	16,4	540	2.270	2.810	19,2
1963	1.263	5.343	6.606	19,1	549	1.778	2.327	23,6
1964	1.179	6.302	7.481	15,8	372	1.677	2.049	18,2
1965	1.294	8.237	9.531	13,6	308	1.643	1.951	15,8
1966	2.847	8.155	11.002	25,9	407	1.512	1.919	21,2
1967	4.406	7.713	12.119	36,4	427	1.738	2.165	19,7
1968	5.076	6.641	11.717	43,3	422	1.588	2.010	21,0
1969	4.209	8.113	12.322	34,2	542	2.027	2.569	21,1
1970	2.988	8.504	11.492	26,0	768	1.977	2.745	28,0
Uruguay f/								
(Miles de pesos de 1961)								

Fuente: Cálculos de CEPAL sobre las siguientes bases:

a/ 1960-70: Banco Central de la Argentina (no publicado).

b/ Cifras oficiales.

c/ 1950-60: CORFO, *Estadísticas Económicas y Financieras*, Nov. 1959. 1960-69: ODEPLAN, *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-70*.

d/ Cifras del Banco Central de Reserva del Perú.

e/ Estadísticas oficiales.

f/ Banco Central del Uruguay.

\* Se refiere a inversión bruta interna, incluyendo variación de existencias.

\*\* Incluye inversión pública directa e indirecta (avales del Estado).

\*\*\* Obtenida por diferencia de inversión pública respecto de inversión bruta fija total.

el segundo, que cronológicamente corresponde al período inmediatamente posterior a "la violencia", se inicia en 1955 con un valor cercano al 20 por ciento, que se eleva al 23 por ciento en 1957.

- e) Las series son más cortas en los casos de Uruguay y Argentina. En el primero de estos países ella empieza en 1955, año en el cual la inversión pública representaba el 21.1 por ciento de la inversión bruta fija, subiendo al 28.0 por ciento en 1970. En el caso de Argentina, ella sólo está disponible para la década 1960-70 e indica una caída aguda de la participación del Estado en la inversión (desde el 44.7 por ciento al 27.3 por ciento).

La conclusión general que puede extraerse de estas series, es que en la mayoría de los países del proyecto, el Estado progresivamente adquiere un peso creciente en cuanto a su ingerencia en la inversión total en las economías nacionales. La tendencia de largo plazo, en ese sentido, es clara en los dos países que corresponden a situaciones de industrialización tardía, como son Colombia y Perú. También lo es en el caso paraguayo, donde el proceso de industrialización, al menos en el molde substitutivo, es notoriamente marginal. Aquí, sin embargo, el rol creciente del sector público en la inversión no proviene de su ingerencia en un proyecto industrializador, sino de su papel en el desarrollo de una infraestructura de integración y penetración territorial que dará margen para un sector agroindustrial orientado a la exportación.

V Clara es también la tendencia en Chile, uno de los países que componen el grupo de casos de industrialización substitutiva temprana y donde el Estado desde el principio del período asume el rol de agente principal del proceso. En Uruguay, en cambio, la tendencia es bastante menos pronunciada. Aquí el rol del Estado queda relativamente estabilizado en un cierto nivel intermedio, situación que cabría relacionar con la prolongada crisis de estancamiento que caracteriza al país en el período.

Argentina se aparta del comportamiento general, ya que a partir de 1965-65, la tendencia comienza a revertirse, disminuyendo la importancia relativa del sector público. Lo que parece haber en este caso, es una profunda redefinición del rol del Estado en la actividad económica, proceso que se

advierte con nitidez a partir de los cambios que experimenta la política económica del país, hacia una creciente apertura al capital extranjero, con la clausura del proyecto nacionalista y populista del justicialismo en la segunda mitad de la década de los 50.

### 3. Las políticas de desarrollo e industrialización: sus rasgos básicos

El cuadro general bosquejado en la sección precedente constituye una caracterización que sólo proporciona una descripción global del grado de participación del Estado en las actividades económicas. Examinaremos ahora algunas de las características más importantes que tiene la acción del Estado en los países incluidos en el proyecto.

#### A. La industrialización incipiente: Paraguay

Comenzaremos con el caso de este país que, dentro de los que se han analizado, es el que más se aparta de la tónica general del proceso de industrialización substitutiva que en mayor o menor grado rige la situación y el desarrollo de la generalidad de los países de América Latina.

Desde los inicios del período colonial el comercio del Paraguay, interno y externo, este último compuesto de productos agrícolas y forestales, estuvo regulado y monopolizado por Buenos Aires, factor que separó al país de los mercados europeos y sentó las bases de su aislacionismo económico, político y cultural. Este alcanzó su máxima expresión institucionalizada siglos más tarde, bajo el régimen del dictador Francia (1814-1840). El régimen de Francia cerró las fronteras, en un esfuerzo por liberar al país de la dependencia de Buenos Aires, e implantó una economía agraria autárquica.

Uno de los impactos más profundos en la historia del Paraguay durante el siglo XIX fue la guerra de la triple alianza (1865-1870), que tuvo lugar bajo el régimen de Francisco Solano López, conflicto que enfrentó al país en una guerra con Brasil, Argentina y Uruguay. A consecuencias de la guerra la población paraguaya disminuyó de alrededor de un millón de habitantes que

tenía en 1863 a cerca de 221.000 en 1870, en tanto que la superficie de 237 mil millas cuadradas que componían el territorio en la época de la independencia (1811), se redujo en un poco más de 60 mil millas (36.300 a Argentina y 24.000 a Brasil).

La derrota del Paraguay fue seguida de la ocupación por Brasil y Argentina (formalmente terminada el 22 de junio de 1876), que marcó profundas huellas en la economía paraguaya.<sup>1/</sup> Las exigencias financieras de la reconstrucción, finalizado el conflicto bélico, obligaron al Estado a enajenar en pública subasta grandes extensiones de tierras públicas en el Chaco y Alto Paraná, que fueron adquiridas principalmente por extranjeros (argentinos e ingleses). Esta transferencia de tierras dió origen a las actuales áreas de latifundios (ranchos) que existen en un país cuya estructura de tenencia de la tierra, sin embargo, se ha caracterizado históricamente por el predominio de la pequeña y mediana propiedad.<sup>2/</sup>

El desarrollo de la economía paraguaya, eminentemente agraria, a través del largo período que media entre la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y la guerra del Chaco (1932-1935),<sup>3/</sup> estuvo caracterizado por dos rasgos seculares que configuraron una situación particular para el país dentro de los casos analizados. Por una parte, un lento ritmo de crecimiento y, por otra, una orientación "hacia adentro" en la cual el comercio internacional tuvo una influencia meramente marginal. El aislamiento cuasi autárquico del país, a lo largo de todo ese período sustrajo al Paraguay de los efectos de la crisis

---

1/ Un ejemplo de este impacto lo señala el hecho de que el peso argentino y el cruzeiro circularon libremente en el Paraguay hasta el restablecimiento de un sistema monetario nacional que tuvo lugar en la década de 1940.

2/ Hacia 1956, se estimaba que cerca del 36 por ciento de la fuerza de trabajo agropecuaria se concentraba en explotaciones menores de cinco hectáreas de superficie. El Censo Agropecuario de 1961, revela claramente que la mayoría de los minifundios y pequeñas propiedades se concentra en un área que se extiende desde Asunción hacia las tierras más altas del oriente, enmarcada por Asunción, San Estanislao hacia el nororiente, Villarrica hacia el sur y San Juan Bautista hacia el suroeste, región que aproximadamente se sobrepone a los departamentos Central, La Cordillera, Paraguarí y Guairá (donde se ubica el grueso de la producción de caña de azúcar).

3/ La guerra del Chaco, con Bolivia, conformó el actual territorio del país que se distribuye en un 39.3 por ciento en la ribera oriental del Río Paraguay y un 10.7 por ciento en la ribera occidental.

del 30 y no creó por tanto las condiciones de estímulo "no intencional" que impulsaron la industrialización substitutiva en el resto de los países.<sup>1/</sup>

La guerra del Chaco, que se desató militarmente en 1932, tuvo consecuencias que alteraron las bases seculares de la modalidad del desarrollo nacional. En primer lugar la guerra significó una considerable pérdida de población; en segundo lugar marcó el inicio de un proceso de urbanización provocado por los contingentes desmovilizados que afluyeron hacia la región central y hacia Asunción en busca de trabajo, fenómeno que al mismo tiempo intensificó la parcelación de las propiedades agrícolas en la zona central.

La Constitución de 1940 instituyó un régimen de gobierno altamente centralizado en el Ejecutivo y otorgó al Presidente la facultad de gobernar en "estado de sitio" bajo ciertas condiciones. En la práctica esta facultad se ejerció como norma general de gobierno hasta 1963 en todo el territorio nacional.<sup>2/</sup>

Razones históricas vinculadas a la precariedad secular de la economía agraria del país; el largo período de aislamiento que se gestó en el "estado a la defensiva" instituido por la dictadura del Dr. Francia, y el sello autoritario, centralizador y paternalista que asume la formación del estado nacional en el país, impidieron el desarrollo de una aristocracia terrateniente tradicional y por tanto, de la hegemonía oligárquica que caracteriza en mayor o menor grado el estilo político del Estado liberal en el resto de los países de América Latina.<sup>3/</sup>

Por lo menos hasta mediados de la década de los años 60 la legislación de tarifas aduaneras no tuvo en Paraguay un carácter proteccionista claramente destinado a favorecer el desarrollo de la industria de substitución. Por lo

<sup>1/</sup> Algunas medidas proteccionistas que existieron en Paraguay, como por ejemplo, la ley 667 de tarifas aduaneras de 1924, no se inscriben en el marco de estímulo a la industrialización, sino dentro de los propósitos más limitados de captación de ingresos fiscales.

<sup>2/</sup> En ese año se levantó el estado de sitio en 16 departamentos, pero se mantuvo en Asunción. En 1965 se levantó por un día en todo el territorio nacional para permitir la realización de las elecciones municipales del 24 de octubre para ese año.

<sup>3/</sup> La Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) domina el escenario político nacional agrupando sectores de clase media rural. Los grupos económicamente más poderosos de la burguesía nacional (empresarios y terratenientes de latifundios ganaderos) se expresan políticamente en los partidos liberal y febrerista.

general, la política arancelaria tendió a liberar la importación de bienes terminados y a gravar la importación de materias primas de uso industrial. La misma orientación caracterizó la aplicación de los "recargos de cambio" sobre el comercio de importación. En lo que se refiere a la industria, la tasa de recargo correspondiente (32 por ciento sobre el valor CIF) adicional a los derechos de importación, se aplicó uniformemente sin distinguir entre materias primas, maquinarias y equipos o productos terminados.

A través del arancel y los recargos de cambio, el Estado en Paraguay configuró una política que no estaba destinada a crear condiciones favorables para la industrialización, sino que respondía a las necesidades de obtener recursos financieros para solventar gastos públicos en el corto plazo. No hubo pues una orientación estratégica para estructurar un sector industrial dentro de una concepción substitutiva.<sup>1/</sup>

El Banco Nacional de Fomento, ha sido el organismo a través del cual el Estado paraguayo ha canalizado la inversión, posibilitada fundamentalmente por recursos obtenidos de agencias financieras internacionales, hacia sectores prioritarios de la economía, como son la agricultura de exportación y la agroindustria.

Entre 1962 y 1965, el Banco incrementó sus operaciones, financiando proyectos en la ganadería, la agricultura, la industria forestal y la industria manufacturera. En 1962 los dos primeros rubros representaban el 30 por ciento de las operaciones, mientras que en 1965 alcanzaban a cerca del 45 por ciento. Hacia 1966 se advierte, sin embargo, un importante reordenamiento de las prioridades de la política de inversión seguida por el Banco en favor de los proyectos del sector industrial manufacturero.

En 1966 y 1973, las prioridades de inversión del Banco estuvieron claramente orientadas al desarrollo de industrias tradicionales que utilizan recursos naturales del país y que presentan posibilidades de exportación, y en menor grado hacia actividades de substitución. El proceso de industrialización propulsado por este organismo descansa no tanto en estas últimas actividades

---

1/ Véase Pincus, Joseph, The Economy of Paraguay, Praeger, Nueva York, 1968, Cuadro 73.

manufactureras, sino en el énfasis que otorga al aprovechamiento de ciertos recursos naturales y a aquellas ramas que presentan ventajas comparativas para la exportación.

Los efectos de las inversiones del Banco de Fomento sobre la creación de empleo fueron, durante el lapso considerado, de escasa significación en términos de ocupaciones directas generadas por los proyectos. Un estudio de PREALC<sup>1/</sup> estima que el efecto total de las inversiones de los fondos provenientes de los préstamos que canalizó el Banco, significó la creación directa de 3.194 puestos de trabajo, principalmente en actividades tradicionales como textiles (1.093 empleos) y maderas (898 plazas) y en industrias diversas (494 empleos).

Otro rasgo complementario del proceso es la incidencia que tiene, dentro del sector industrial, el empleo en las actividades agroindustriales. Hacia 1970 se ha estimado que las industrias que dependían básicamente de insumos agrícolas llegaban a ocupar entre el 40 y el 45 por ciento del total del empleo industrial; se estimaba entre 110 y 113 mil trabajadores. Según cifras del Censo Económico de 1963 citadas por PREALC, algunas de las agroindustrias que se cuentan entre las principales ramas industriales del país son fuertemente estacionales en cuanto a la ocupación, como por ejemplo, la matanza de ganado y conservación de carne, los ingenios azucareros, las plantas elaboradoras de aceites industriales y las desmotadoras de algodón.

La importancia de la agroindustria en la estructura del sector puede inferirse, parcialmente al menos, de la distribución de la PEA industrial. En efecto, en 1962, esta última se distribuía en un 30.3 por ciento en Asunción, 32.2 por ciento en el resto urbano del país y 37.4 por ciento en el área rural. En 1972, los porcentajes eran: 26.4 para Asunción; 36.1 para el resto urbano, reflejando una cierta desconcentración relativa de la actividad del sector, con una estabilidad del sector industrial rural cuya PEA se mantenía en 37.5 por ciento.<sup>2/</sup>

1/ PREALC, Situación y perspectivas del empleo en Paraguay, Santiago, 1975, Cuadros 85 a 88.

2/ Cifras de la S.T.P., Diagnóstico demográfico del Paraguay, Asunción, 1980, Cuadro VI.13. La misma fuente señala una reversión posterior, de la tendencia, ya que, según datos de la Encuesta Demográfica del Paraguay de 1977, para este año la PEA industrial rural se elevaba a 44.4 por ciento de la PEA total, bajando Asunción al 23.2 por ciento.

Finalmente, cabe mencionar dentro de los rasgos del proceso de industrialización del Paraguay el hecho de que ese proceso ocurre dentro de una estructura segmentada en tres estratos marcadamente diferenciados que han sido caracterizados en los siguientes tipos de manufactura: a) artesanado rural, que produce en forma doméstica bienes de consumo básico local, con una alta estacionalidad de empleo entre las épocas de siembra y cosecha; b) producción artesanal urbana individual o en pequeños talleres, con técnicas de producción rudimentaria de bienes de consumo de uso popular; y c) producción fabril, ya sea para el mercado local o para la exportación. Hacia 1970 se ha estimado que alrededor del 60 por ciento de la ocupación industrial correspondía a los segmentos artesanales del sector. Otra indicación general de esta acentuada segmentación del sector proviene de algunos resultados del censo industrial de 1963 que registró 5.845 establecimientos, de los cuales cerca del 85 por ciento (4.937) eran de propiedad individual, habiéndose contabilizado 3.305 establecimientos que no ocupaban fuerza de trabajo asalariada. Por otra parte, sólo 17 establecimientos (3.0 por ciento del total) contribuían con el 75 por ciento del valor total de la producción del sector.<sup>1/</sup>

Es claro que durante el período que transcurre entre 1950 y 1975, no ocurren cambios significativos en la posición global del sector industrial dentro de la estructura del país. La contribución del sector al PIB, en la primera fecha indicada, alcanzaba a un 15.9 por ciento. De allí en adelante, esa contribución fue de 16.5 por ciento en 1955, cayó a 15.1 por ciento en 1960 recuperándose en 1965 en que se elevó a 16.2. En 1970 llegaba al 17.2 por ciento, pero cinco años más tarde era de 16.6 por ciento, cayendo al nivel que tenía 20 años antes.

La orientación del proceso no estuvo en la sustitución sino en el desarrollo de actividades industriales de procesamiento de los recursos naturales relativamente abundantes en la base agropecuaria del país, para lo cual era necesario que el Estado emprendiera una vasta y sostenida política de apertura de la frontera agrícola. De allí la importancia de la política de colonización emprendida por el sector público. Por otra parte, el proceso de industrialización ha tenido también otra orientación paralela y complementaria,

---

1/ Pincus, Op.cit., p. 140.

que ha sido el énfasis en las industrias de exportación, que en general, son aquéllas que utilizan los insumos agropecuarios del país.

La contrapartida de la política de fomento a la agroindustria en el caso paraguayo, ha sido el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones, tanto para incorporar las tierras del interior, especialmente en la región oriental, a la explotación económica, como para comunicar el territorio con los mercados de exportación representados por los grandes países limítrofes que son Brasil y Argentina.

#### B. La industrialización tardía: Colombia y Perú

Colombia y Perú son países en que la respuesta a la Crisis del 30 ocurre en un contexto de escasa industrialización previa<sup>1/</sup> y de relativa debilidad del Estado en cuanto a la conformación de su estructura burocrática nacional. Hacia esa época, en Colombia todavía estaba en juego la afirmación progresiva de la hegemonía política, administrativa y militar del gobierno central frente a las fuerzas económicas y políticas de las regiones que históricamente constituían núcleos alternativos de poder, como fue característicamente el caso de Antioquía. En Perú, la conformación centralizada del Estado es un cambio mucho más temprano, pero este rasgo histórico no produjo paralelamente una afirmación de la capacidad burocrática "autónoma" del gobierno central. Este último, en el caso peruano, estuvo sólidamente controlado por una oligarquía que hasta bien avanzado el siglo XX pudo dominar sin contrapeso la estructura del poder

---

1/ En el caso de Colombia, se registran algunos hitos de importancia histórica para remontarse al origen de los primeros establecimientos manufactureros. A comienzos del siglo se instaló el primer ingenio para el procesamiento de la caña de azúcar en el Valle del Cauca; en Medellín se creó la primera industria textil en 1906 y en Bogotá se estableció la primera fábrica de cemento en 1909. Algunas manufacturas de implementos para la minería y para el procesamiento del café ya existían en Medellín en la segunda mitad del siglo XIX. Posteriormente, el pago de la indemnización por la secesión de Panamá que el gobierno norteamericano hizo efectivo a comienzos de los años 20 representó un flujo considerable de capital que permitió al Estado colombiano llevar a cabo diversos proyectos de infraestructura física para facilitar las comunicaciones de las regiones cafeteras con los puertos de embarque del producto. También posibilitó la expansión de algunos servicios públicos.

económico y político. En Colombia las pugnas al interior de la clase políticamente dominante polarizan a liberales y conservadores; en Perú, los conflictos se dieron entre las fracciones militares y "civilistas". En el primer caso el arreglo político sobre el cual se consolidó el estilo de desarrollo predominante en las décadas de la segunda post guerra mundial, es el pacto liberal-conservador que rigió entre 1958 y 1974; en Perú es la configuración que se conoce como el "sistema tripartito" en el cual el actor político principal fue la oligarquía, en alianza, alternativamente, con los sectores militares y con fuerzas sociales movilizadas por el APRA.

#### a) La industrialización en Colombia

Los primeros afanes por introducir criterios de ordenamiento y de racionalización de la actividad del Estado, en Colombia, tuvieron que ver con la necesidad de paliar los efectos depresivos de la crisis en la economía nacional. La crisis implicó una abrupta interrupción del ritmo expansivo que caracterizó a la economía del país en la década del 20, impulsado, en gran medida, por las considerables inversiones que se materializaron con el pago de la indemnización que Colombia obtuvo de Estados Unidos por la secesión de Panamá en 1903. Con la crisis mundial terminó el ciclo de auge exportador del café que había cobrado sostenido impulso desde 1915. Se detuvo el desarrollo de la industria textil, localizada en Medellín, que había alcanzado gran dinamismo con el término de la "guerra de los mil días" (1899-1902). Asimismo, la crisis detuvo el impulso adquirido por la industria nacional entre los años 1925 y 1929. La combinación de estos efectos, tanto en la economía exportadora como en la incipiente actividad de crecimiento industrial hacia adentro, significó el término de la República Conservadora (1903-1930) y el inicio de un nuevo período caracterizado por la hegemonía política de los liberales. La República Liberal (1930-1948) se inicia en el contexto de la crisis mundial y es, hasta cierto punto, el producto de esa situación.

La respuesta a la crisis del 30 en este caso siguió el patrón característico representado por medidas restrictivas del "quantum" de las importaciones y la correspondiente política arancelaria (Leyes 99 y 189 de 1931). El efecto de estas medidas fue significativo en cuanto al impulso que proporcionó a la naciente industria doméstica. Entre 1933 y 1939 el sector industrial

se expandió a una tasa del 11 por ciento anual. Se trataba, sin embargo, de una industrialización primeriza, como lo reflejó el hecho que hacia 1940 la manufactura apenas llegaba a representar poco más del ocho por ciento del producto interno bruto (12.8 por ciento si se considera además la industria de la construcción).

La expansión del producto industrial lleva al gobierno de la época a adoptar dos medidas de políticas dignas de destacarse en esta somera descripción. Por una parte se especifican, a través del decreto 1438 de 1940 las funciones del Consejo Nacional de la Economía que hasta esa fecha sólo había tenido una existencia formal y por otra, en el mismo año se crea el Instituto de Fomento Industrial (Decreto 1157), destinado a impulsar las industrias básicas (siderurgia e industria química), involucrando más directamente al Estado en el proceso de industrialización a través de la inversión pública canalizada al sector directamente o en asociación con capitales privados nacionales. Las condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial fueron un factor que contribuyó a impulsar esta fase del proceso de industrialización sustitutiva a cuyo amparo se expandió y se diversificó la producción en ciertas ramas tradicionales de la industria (alimentos procesados, textiles, cuero, vestuario) destinada al consumo final.

La similitud del proceso de ajuste de la economía colombiana al contexto provocado por la crisis mundial, con los que se observan en otros países de la región, no debe, sin embargo, hacer perder de vista una característica singular del caso que nos ocupa. A diferencia de los otros países examinados, en Colombia el proceso de industrialización tuvo un carácter relativamente descentralizado que deriva de la tardía preeminencia del Estado Nacional por sobre los núcleos regionales de poder económico y político, a lo cual contribuyeron ciertamente las dificultades físicas de comunicación debidas a la conformación geográfica del país.

El carácter descentralizado de la industrialización persistió claramente hasta fines de la década de los 40 como lo demuestra el hecho de que, en 1945, el departamento de Antioquía superaba con creces a Cundinamarca (Bogotá) en cuanto al personal ocupado en la industria (34.650 personas contra 27.690). En la década de los 50 Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, fue,

entre las grandes ciudades, la ciudad del país que tuvo mayor dinamismo en cuanto a su crecimiento demográfico, pasando entre 1951 y 1967 del cuarto al tercer lugar según tamaño, después de Bogotá y Medellín y desplazando a la ciudad de Barranquilla.

El conflicto del año 1948, que señala el comienzo de la profunda crisis política que se extendiera hasta mediados de la década siguiente, marca también un viraje en la orientación que venía caracterizando la política industrial precedente. En 1951, el gobierno conservador de la época, decretó la liberación de las importaciones por la vía de la eliminación de las restricciones de "cuotas" de importación, política que sin embargo debió ser abandonada ante la profunda caída de los precios internacionales del café en 1954 que motivó la crisis de balanza de pagos que se extendió aproximadamente hasta 1958.

Hasta bien entrada la década de los 50, el Estado colombiano no dispuso de instrumentos para conducir efectivamente la actividad económica hacia objetivos de desarrollo que significaran, de alguna manera, actuar en el conjunto de la estructura productiva de la economía.<sup>1/</sup>

La dinámica de esta última provenía mucho más de las fuerzas económicas regionales, localizadas en los departamentos históricamente más desarrollados, que de los estímulos o incentivos que pudieran provenir de las políticas del Estado Nacional. Esta situación experimentó un cambio cualitativo de cierta importancia, a partir de la dictación de la Ley 19 de 1958, con la cual se crearon el Consejo Nacional de Política Económica (en reemplazo del Comité que se había establecido en 1954) y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. La Ley de 1958, dictada bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo, en el cual se inicia el pacto político frentista, perseguía una

---

1/ Por lo general, las iniciativas legales destinadas a crear organismos de alto nivel para "racionalizar" la actividad estatal, durante la década de los 50, no tuvieron ninguna contrapartida práctica en la acción de tales organismos. El Consejo Nacional de Planeación, establecido a través del Decreto 0389 de 1952, el Comité Nacional de Planeación, creado por decreto legislativo 3103 de 1954 con el objeto de sustituir al anterior, no pasaron de ser denominaciones de entes formales que sólo tenían funciones de asesoría pero que carecían de la estructura técnica capaz de imprimir un rumbo efectivo a la política económica. Véase, Augusto Cano, "Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia", en Fedesarrollo, Lecturas sobre desarrollo económico colombiano, Bogotá, 1974.

mayor centralización de las decisiones concernientes a la política económica en el Ejecutivo. En el contexto del régimen pactado que caracteriza al Estado en esta fase, la estructura del Consejo necesariamente quedaba sujeta al compromiso entre el Ejecutivo y el Congreso. El Consejo quedó compuesto por cuatro miembros, de los cuales dos eran designados por el Congreso y los otros dos por el Presidente de la República, con lo cual la centralización perseguida quedaba virtualmente diluída. El aspecto más significativo de la Ley 19 está, no obstante, en haber dado origen al aparato técnico que constituye el germen de una burocracia planificadora que, a la larga, posibilitará una cierta estabilidad al proceso de planificación.

En 1959 el Estado vuelve a retomar la orientación proteccionista en la política industrial, estableciendo controles en el mercado cambiario y fijando un nuevo arancel para las importaciones. La política industrial durante la década del 60, sin embargo, estuvo considerablemente atada a los vaivenes de las fluctuaciones del comercio de exportación que nuevamente en 1962 experimentó una contracción derivada de la caída de los precios del café. Los desequilibrios de la balanza de pagos acompañados ahora de un proceso inflacionario interno, condujeron al gobierno a una política industrial que en cierta medida quedaba supeditada a las medidas de estabilización a corto plazo, y a la política de financiamiento para el sector industrial.

En la práctica, la política de comercio exterior pierde continuidad y vigor al menos hasta 1966 cuando se dicta el Decreto 444 que unificó las tasas de cambio, reguló las inversiones extranjeras y estableció la tasa de cambio fluctuante.<sup>1/</sup> En ese año asume el gobierno reformista-liberal de Carlos Lleras (1966-1970) que emprende una serie de medidas destinadas a reforzar la estructura administrativa del país y el sistema de planificación y a centralizar en el ejecutivo las decisiones relativas a las políticas de desarrollo.

---

1/ "Con anterioridad a la expedición del Decreto 444 los diferentes desequilibrios exteriores se corrigieron mediante restricciones cuantitativas impuestas por los controles cambiarios, sin que hubiese existido una política central con objetivos definidos para la industria, cuyo desarrollo se dejó al mero vaivén del comportamiento del fondo de divisas". Rocha, G. y Arboleda, H., "Política industrial y distribución territorial de la población", en Cardona, et.al. Estrategias de desarrollo y políticas de distribución espacial de la población en Colombia, CCRP, Bogotá, mimeo, sin fecha, p. 134.

La Reforma Constitucional de 1968 consagró la potestad de intervención del Estado para racionalizar y planificar la economía, reglamentó, en diversas disposiciones específicas, los procedimientos para la presentación y adopción de planes y programas de desarrollo a escala nacional, regional y departamental, y reguló la intervención de los miembros del Congreso en los organismos departamentales de planeación, todo ello en el marco de una planificación básicamente indicativa respecto del sector privado e imperativa sólo en el ámbito del sector público, y con un cierto grado de descentralización regional y local.<sup>1/</sup>

Sin embargo, el aumento de la capacidad del Estado para orientar el proceso de desarrollo económico no llevó a una mayor descentralización. Al contrario, a partir de la segunda mitad de la década del sesenta y hasta comienzos de los setenta hubo un crecimiento de la concentración regional del producto industrial en los cuatro departamentos "mayores" del país (Cundinamarca-Bogotá, Antioquía, Valle y Atlántico). Este grupo, en 1966, generaba alrededor del 75 por ciento del producto industrial del país. En 1972 llegó a generar poco más del 79 por ciento de dicho producto. Paralelamente se produjo una tendencia creciente a la concentración regional de los recursos financieros en términos tales que sólo tres departamentos (Antioquía, Valle y Bogotá) llegaron a captar el 94 por ciento de las colocaciones del sistema bancario comercial en 1974. Respecto del crédito industrial, los cuatro departamentos "mayores" concentraron el 77.3 por ciento del crédito aprobado por el Fondo Financiero Industrial hasta 1974 (instrumento creado por el gobierno en 1968 para la pequeña industria); el 61 por ciento del crédito acumulado hasta 1974 proveniente del Instituto de Fomento Industrial; el 74.2 por ciento del crédito otorgado por la Corporación Financiera Popular (creada en 1967 por el Banco Popular para favorecer la pequeña y mediana industria); y el 89.4 por ciento de los créditos

---

<sup>1/</sup> "El esquema de planeación que fue adoptado después de la reorganización de la planeación en 1968, planteó medidas en dos campos, a saber: en el sector público, en donde la planeación y la ejecución del plan es obligatoria y se lleva a cabo por medio del presupuesto nacional; en el privado, que recibe estímulos y desestímulos indirectos, por medio de la política fiscal y monetaria, cambiaria y de comercio exterior, los controles de precios", Reveiz, Poder e Información, CEDE, Primera Edición, Bogotá, 1977, p. 106.

en dólares concedidos por el Fondo de Inversiones Privadas (creado en 1963 para canalizar créditos externos hacia las industrias privadas).<sup>1/</sup>

En síntesis, el estilo de desarrollo que se consolidó en Colombia dentro del período cubierto por este estudio llevó a un proceso de concentración industrial en los cuatro departamentos sedes de las ciudades principales. Veremos más adelante, al abordar con más detención las tendencias del desarrollo regional en los países analizados, que esa concentración ha tendido a favorecer a Bogotá, afectando de manera importante a los patrones de distribución de la población.

#### b) La industrialización en Perú

En las primeras décadas del siglo actual la economía peruana, terminado definitivamente el auge económico del guano, con el impulso de empresas extranjeras inglesas y posteriormente norteamericanas enclavadas en la estructura productiva del país,<sup>2/</sup> experimentó un fuerte crecimiento hacia afuera, sostenido por la expansión de una producción primada de exportación relativamente diversificada. La apertura del Canal de Panamá en 1919 confirió un dinamismo adicional al comercio exterior que progresivamente quedó controlado por las intermediaciones financieras de firmas también extranjeras, completándose así la configuración de una economía en extremo abierta. La dictadura de Leguía, que en 1919 desplaza del poder político a los grupos civilistas de la "oligarquía", condujo al Estado a adoptar una política consecuente con la reestructuración de la apertura económica del país, favoreciendo la inversión extranjera y la ampliación de la deuda pública por la captación de empréstitos extranjeros, destinados a modernizar la infraestructura del país (carreteras en la costa, obras de irrigación y de infraestructura urbana).

<sup>1/</sup> Todas las cifras mencionadas han sido tomadas del estudio de Rocha y Arboleda, Op.cit., y del anexo estadístico con cifras de organismos oficiales, incluido en el informe de Cardona, et.al., anteriormente citado.

<sup>2/</sup> La inversión extranjera se localizó en la sierra para la explotación de la minería no metálica reclutando mano de obra en las comunidades próximas al Valle del Mantaro; en la costa norte los rubros en los cuales se enclavó el capital extranjero fueron la extracción de petróleo y la producción azucarera.

La crisis mundial alteró profundamente las bases de la economía abierta en expansión. El impacto inmediato de la caída de los precios de los productos exportables fue una violenta caída del valor de las exportaciones. Los ingresos fiscales siguieron la misma suerte, con el agravante de que se interrumpió completamente el flujo de créditos externos, incapacitando al gobierno para cumplir con el servicios de la considerable deuda pública.

Los efectos de la crisis acarrearón la caída de la dictadura civil de Leguía que es reemplazada en 1930 por el gobierno militar oligárquico encabezado por Sánchez-Cerro (1931-33). El gobierno adoptó una serie de medidas reactivas frente a la crisis, creando en 1931 el Banco Central de Reserva y el Banco Agrícola; declarando ese mismo año la moratoria del pago de la deuda pública externa y abandonando el régimen de convertibilidad monetaria en 1932. La década de los años 30 marca una fase de lenta recuperación de una economía estructuralmente rígida debido a la carencia de un potencial significativo de crecimiento alternativo basado en sus sectores estrictamente domésticos. En consecuencia, el proceso de industrialización substitutiva emerge en Perú desde una base precaria y tardía. Por otra parte, el sector industrial del país desde el inicio estuvo caracterizado por un extenso segmento artesanal de industria doméstica de muy baja productividad, especialmente representado por el trabajo a destajo en la industria de confecciones, que aún hoy tiene una gravitación decisiva en la estructura del sector. En 1973 la industria "no fabril" representaba el 61.6 por ciento del empleo industrial, pero generaba solamente un 16 por ciento del valor de la producción.

Respecto de la localización de la industria, los datos del Censo de 1940 permiten inferir cuáles eran los departamentos del país donde se ubicaba principalmente el sector manufacturero moderno, a partir de la relación entre asalariados (empleados y obreros) y las categorías de ocupación no asalariada (propietarios e independientes). La concentración geográfica de este componente "moderno" del sector industrial es clarísima. En efecto, la relación asalariados no asalariados tiene una distribución geográfica que se corresponde con el patrón de localización de la industria manufacturera propiamente tal. En 1940 la fuerza de trabajo asalariada se concentraba mayoritariamente en la región central (70.709 sobre un total de 123.376) y dentro de ésta, abrumadoramente en Lima

(42.725). Fuera de la región central solamente en Arequipa (región sur) la relación asalariados-no asalariados alcanzaba un valor análogo al promedio de la región central al comenzar la década de 1940.

La concentración de la localización industrial es un rasgo general de los países examinados en este estudio, ya que es en el gran centro urbano de la capital donde se dan las condiciones de tamaño de masa consumidora, disponibilidad de mano de obra, capacidad de compra y economías externas necesarias para la producción de bienes de consumo final. Sin embargo, es en el caso peruano donde esta concentración geográfica alcanza su expresión más aguda.

En materia de políticas públicas respecto del sector industrial los primeros intentos por establecer una base manufacturera sustitutiva de importaciones se producen en el contexto de restricciones de importación provocado por la Segunda Guerra Mundial. El gobierno de la época, presidido por Manuel Prado (1939-1945), impulsó dos tipos de acciones destinadas a dicho propósito. El primero se expresó en la Ley 9140, de 1940, sobre Protección Económica e Industrial, por medio de la cual se concedieron facultades al Gobierno para celebrar convenios con empresas privadas, para fomentar la industrialización del país. Mediante dichos convenios podía concederse a una empresa franquicias tributarias que podían llegar hasta la exención total de impuestos y gravámenes fiscales, quedando excluidas sólo las contribuciones a la seguridad social. El segundo tipo de acción consistió en la creación de corporaciones estatales de desarrollo. La más importante de estas agencias fue la Corporación del Santa creada en 1943, con el objeto de desarrollar la industria siderúrgica nacional y explotar los recursos naturales del río Santa.

Es claro, en todo caso, que la industria manufacturera no se desarrolló con una política centralmente definida y que, de hecho, la expansión del sector industrial moderno fue un proceso fundamentalmente asumido por la empresa privada. Con posterioridad a la Ley del año 1940 no se registran, sino hasta fines de la década siguiente, indicaciones claras de una política industrial deliberada, definida y coherente análoga, por ejemplo, a lo que arroja el análisis de otros casos incluidos en el proyecto comparativo. Hubo, ciertamente, acciones gubernamentales de alguna importancia en materia de política económica que revelan el papel activo que el Estado peruano desempeñaba en ciertas áreas

específicas, pero ellas no reflejan la presencia de un proyecto social y política de industrialización continuo y explícito o la utilización de instrumentos de acción más directos que el simple beneficio del trato tributario o crediticio preferencial.<sup>1/</sup>

El término del "ochenio", nombre que se da en Perú a la dictadura del General Odría, reinstaló a los sectores civilistas en el poder, encabezados por Manuel Prado Ugarteche (1956-1962). El gobierno de Prado, políticamente sostenido por la oligarquía peruana, vuelve en materia de política industrial a retomar la línea trazada por la legislación del año 1940, dictando la ley 12.370 de Promoción Industrial, en noviembre de 1959. En lo esencial, la nueva política de estímulo a la industrialización, contempló exenciones tributarias con un objetivo de desconcentración industrial, ya que las tasas y plazos de las franquicias eran diferenciales según que las industrias se localizaran en Lima, en otros lugares de la costa, en la sierra o en la selva.

Paralelamente, se creó, en 1960, el Instituto de Promoción Industrial entre cuyas funciones se contaba la de realizar estudios e investigaciones acerca de las posibilidades de desarrollo industrial en el país. También debe señalarse dentro de la orientación descentralizadora presente en la política industrial del período, la política de creación de Juntas o Corporaciones Departamentales de Desarrollo en Cuzco, Arequipa, Lambayeque, Piura, La Libertad, Puno y Tacna.<sup>3/</sup>

- 
- 1/ Tal fue el carácter que tuvo, por ejemplo, la Corporación Financiera del Perú, creada bajo el gobierno de Bustamante y Rivero (1945-1948).
- 2/ Según la Ley 12.370, se eximía de todo impuesto, salvo el de timbres fiscales, por tres años, en proporciones que iban de 50 por ciento de exención a aquéllas que se instalan en la costa, a 80 por ciento en la sierra y hasta 100 por ciento en la selva.
- 3/ En 1957 se fundó la Corporación de Reforma y Fomento del Cuzco, que vino a reemplazar a la Junta de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cuzco que existía desde 1950 (Ley 11.551). Asimismo, se crea en 1958 (Decreto Ley 12.972) la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa. Tanto esta última como el organismo creado en 1950 en el Cuzco, surgieron como un intento de socorrer a las áreas afectadas por terremotos en dichos departamentos.

La orientación hacia la desconcentración industrial, explícita ya en la Ley del 59, se acentuó a lo largo de la década de los años 60, con la creación de parques industriales en Arequipa, Cuzco, Tacna y Puno. Por otra parte, en el ámbito del sistema de planificación institucionalizado a partir de 1962, se da paso a la creación de oficinas regionales de planificación. La Oficina Regional de Desarrollo del Sur, creada en 1966, tuvo por ejemplo, un contenido claramente industrialista pues se estableció para promover el desarrollo industrial de la región.

La instauración de la Junta Militar de Gobierno presidida por Velasco Alvarado, en 1968, marcó un cambio profundo en el contexto socio-político del Perú e inició un proceso de acelerada expansión e intensificación del rol del Estado en el desarrollo económico-social del país. El nuevo gobierno puso de manifiesto una orientación nacionalista, modernizante, de corte populista, a través de un conjunto de medidas que, en rápida sucesión plasmaron desde el comienzo el activismo del nuevo régimen en múltiples campos de acción.<sup>1/</sup> El marco general de las medidas emprendidas por el régimen militar se encuadraba en los grandes postulados programáticos del modelo peruano antioligárquico, de "participación plena", nacionalista y popular. En la perspectiva del corto plazo, las políticas de desarrollo a través de las cuales el gobierno intentó traducir los postulados de su proyecto social y político, descansaban en cinco grandes áreas de acción: el control del capital extranjero, la redistribución del ingreso, la creación de canales de participación social, el desarrollo de nuevas exportaciones y la reforma radical del sistema tributario.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Algunas de las principales acciones llevadas a cabo por el régimen de Velasco Alvarado durante los primeros años de gobierno militar que pueden destacarse en este sentido fueron la estatización de la International Petroleum Company subsidiaria de la Standard Oil que explotaba los campos petrolíferos de la Brea y Pariñas; la Ley de Bancos que restringió a un 25 por ciento la participación de capital extranjero en la banca privada, la reforma de la Administración Pública, la Reforma Agraria, la Reforma del Código de Aguas, el impulso a la participación peruana en el Pacto Andino, la creación del Sinamos (Sistema Nacional de Movilización Social), la renegociación del contrato de explotación de los yacimientos de Cuajone con la Southern Peru Copper Corporation.

<sup>2/</sup> Manifiesto del Gobierno Revolucionario, 3 de octubre de 1968.

La estrategia de desarrollo a largo plazo, definía por otra parte, las grandes reformas estructurales impulsadas por el régimen: la reestructuración de la propiedad agrícola a través de una política de reforma agraria destinada a crear un nuevo régimen de tenencia de la tierra;<sup>1/</sup> una nueva política minera para aumentar la participación estatal en los ingresos generados por esta actividad, la reestructuración de la política industrial orientándola al máximo aprovechamiento de los recursos naturales del país; la transformación del sector público integrando el sub-sector público autónomo a la administración central, creando nuevas empresas estatales en las áreas estratégicas de la economía y expandiendo los servicios sociales a la población.<sup>2/</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, tuvo como característica más relevante la importancia central que otorgó a los problemas del desequilibrio geográfico del desarrollo en el país. El plan en referencia intentó producir efectos de concentración geográfica de las políticas de desarrollo buscando por una parte fortalecer bases para conformar economías regionales integradas y por otra parte, tratanto de impulsar políticas de descentralización, que incluían la regionalización del presupuesto fiscal y la creación de autoridades administrativas regionales con un cierto grado de autonomía.

En este contexto de cambios profundos en la orientación de la estrategia de desarrollo del país a partir de 1968, la política industrial experimentó un nuevo giro, como consecuencia del proyecto de reformas estructurales que inspiró al régimen militar que toma el poder ese año. El proceso de industrialización se encuadra a partir de ese momento, en un nuevo contexto en el cual el Estado asume un rol decisivo en la economía. El mecanismo fundamental para producir esta transformación profunda en el carácter del Estado peruano fue la creación y consolidación de una vasta red de empresas estatales tanto en los sectores productivos más estratégicos de la economía como en el sector financiero.

---

1/ Decreto Ley 17716 del 24 de junio de 1969, que promulgó la Nueva Ley de Reforma Agraria 15037 de 1964, al incluir dentro de las tierras afectas a expropiación, a los ingenios azucareros, que esta última dejó al margen.

2/ Presidencia de la República, Estrategia del desarrollo nacional a largo plazo, Lima, noviembre de 1968.

En términos de proyectos específicos de desarrollo, acometidos por el Estado durante el período 1968-76, el gobierno central impulsó tres grandes proyectos de inversión en irrigación para mejorar la agricultura costera de corte más moderno (Chira-Piura, Majes y Tinajones) y uno en el rubro transportes, que fue la carretera La Oroya-Aguaytía, en la sierra. Por su parte, a las empresas públicas correspondió la ejecución de proyectos de gran envergadura. MINEROPERU puso en explotación el yacimiento cuprífero de Cerro Verde-Oxidos en 1977 y desarrolló la refinería de cobre de Ilo, que entró en funcionamiento en 1975. PETROPERU emprendió los proyectos de mayor peso en la inversión pública, que fueron la construcción del oleoducto nor-peruano, destinado a transportar la producción petrolera de La Selva hacia las refinerías costeras; la ampliación de la refinería de La Pampilla, aparte de su participación en la prospección, y explotación de yacimientos petrolíferos en La Selva, con la Occidental Petroleum.<sup>1/</sup> ELECTROPERU emprendió el proyecto de la central hidroeléctrica del Mantaro y SIDERPERU la ampliación y racionalización de la planta siderúrgica de Chimbote.

Finalmente, cabe anotar un rasgo importante que adquiere el proyecto industrializador del régimen militar peruano, desde el punto de vista de la localización industrial. La ley de industrias del año 1970 (Decreto Ley 18.350), que sustituyó a la legislación de 1959, suprimió los criterios de trato preferencial según regiones que explícitamente contemplaba esta última para intentar corregir el marcado grado de concentración de la industria manufacturera en Lima a expensas del resto del territorio. A partir de la nueva ley industrial, la política respecto del sector sólo distingue entre Lima y el resto del país. Los contenidos desconcentradores de la política económica ya no se expresan en el ámbito específico del sector industrial, sino que se traducen por una parte en la regionalización territorial de la planificación nacional tendiente a trazar metas de largo plazo de ocupación del territorio y, por otra, en la concentración de la inversión pública en proyectos específicos de desarrollo vinculados al sector exportador o al sector de infraestructura y energía.

---

<sup>1/</sup> En conjunto los proyectos de PETROPERU llegan a representar cerca del 30 por ciento de la inversión total del sector público.

c) Los casos de industrialización temprana:  
Argentina, Uruguay y Chile

Los procesos de industrialización que se desarrollaron en estos tres países desde los años 30, son especies de un mismo género cuya característica fundamental reside en el hecho de que el impacto de la crisis recae en economías que ya tenían un cierto desarrollo industrial previo, en gran medida ligado a la base primario-exportadora propia de cada país. Por lo mismo, la crisis produce en estos casos un efecto profundo de reorientación del proceso y de redefinición de sus bases.

En Uruguay la economía estuvo históricamente organizada en función de la demanda externa de la producción agropecuaria característica del país: la carne, el cuero y la lana. El dinamismo económico del Uruguay, desde temprano, estuvo estrechamente ligado a las fluctuaciones cíclicas de las economías de los países compradores de la producción agropecuaria uruguaya en el mercado internacional, principalmente Inglaterra. Esta característica de economía abierta, atada a las caídas y los auges del mercado internacional, acompaña a la evolución de la actividad económica del Uruguay desde las fases iniciales del proceso formativo del Estado nacional. Sentadas las bases de la consolidación del Estado, con la finalización de la "guerra grande" en 1859, que puso término a los prolongados conflictos políticos en torno a la organización estatal, las políticas del Estado se orientaron al desarrollo del sector agropecuario para lograr, a través de éste, el impulso fundamental del crecimiento económico. El primer esbozo de una política dirigida a posibilitar el surgimiento de la industria doméstica se encuentra en la ley de Aduanas de 1861 que, sin embargo, no produjo ningún efecto al dejar inalterada la política librecambista propulsada por el Estado para el manejo del comercio exterior.

Un cierto desarrollo de la industria artesanal, en torno a la elaboración de alimentos, a las curtiembres, a la artesanía textil de la lana y a las actividades de imprentas y editoriales, se inicia en los primeros años de la década de 1870, pero ello ocurre como consecuencia de la recuperación económica general después de la crisis exportadora de 1866, y no como efecto

de una política específica del Estado. La recuperación del ritmo de expansión económica dura hasta 1879, año en que se desencadena una nueva crisis de comercio exterior, agravada esta vez por el déficit de la balanza comercial y por el endeudamiento fiscal.

El nuevo gobierno que asumió el poder en 1874, encabezado por el Coronel Lorenzo Latorre, imprime un giro a la política de economía abierta impulsada históricamente por el Uruguay, con la dictación de la Ley del 6 de agosto de 1875 a través de la cual se buscó controlar las importaciones introduciendo un arancel proteccionista que no sólo beneficiaría a la incipiente manufactura local sino que también al fisco vía el aumento de la recaudación aduanera.

Un nuevo impulso proteccionista se produce en 1888 con la entrada en vigor de la Ley 1962 de 5 de enero de ese año, en la cual se hace explícita la orientación del Estado en el sentido de fomentar el surgimiento de una industria local destinada al mercado interno. El instrumento de esta ley consistió en utilizar nuevamente el arancel aduanero como filtro para actuar selectivamente en beneficio del sector industrial.

El régimen político que se inicia en 1911, encabezado por José Batlle, y se prolonga hasta 1931, otorga un nuevo impulso al desarrollo de la industria nacional, a la vez que expande considerablemente la gravitación del Estado en la economía del país. Manifestación de esto último es la política explícita que el batllismo lleva a cabo respecto de la creación de empresas públicas y nacionalización de empresas, fenómeno que da al caso uruguayo una particular significación. La política de desarrollo industrial y el rol empresarial que comienza a adquirir el Estado son aspectos complementarios del proyecto social y político de Batlle, caracterizado por un Estado de compromiso temprano, en el ámbito de América Latina.

La protección a la industria local se concreta, bajo el primer gobierno de José Batlle (1911-1915), con la dictación de la Ley 4268 de 12 de octubre de 1912, que incorpora sistemáticamente las materias primas y las maquinarias destinadas a la industria dentro de la estructura reglamentaria del arancel, eximiéndolas de todo gravamen de importación. Además, concedía algunas franquicias tributarias hasta por 10 años para la instalación de nuevas industrias. Complementariamente, el régimen batllista empieza a configurar un nuevo perfil

del Estado en la actividad económica, con la creación de diversas empresas tales como la Administración de Usinas Eléctricas (1912) y el Banco de Seguros del Estado (1911). Asimismo, se nacionaliza en 1911 el Banco de la República y se crea en 1916 la Administración Nacional de Puertos.

Todo este conjunto de acciones asumidas por el Estado se vió favorecido por la Primera Guerra Mundial, durante la cual la economía exportadora agropecuaria del Uruguay experimenta un crecimiento acelerado al mismo tiempo que se refuerzan las condiciones para la producción local de rubros que el mercado externo, convulsionado por las demandas de los beligerantes, no puede proveer. La guerra tiene, por consiguiente, un doble efecto dinamizador inmediato en una economía con las características del Uruguay.

En Argentina, desde mediados del siglo XIX se da inicio a un proceso expansivo de la economía primario-exportadora que mantiene su dinamismo hasta los años de la crisis mundial. Diversos factores confluyeron en la estructuración de la economía abierta argentina que, más que en ninguno de los casos analizados, entraba en una fase exportadora madura ya en la primera década del siglo actual. Uno de esos factores fue la consolidación de una hegemonía política nacional que subordinó los particularismos regionalistas al poder del Estado central de corte oligárquico, proceso que culminó en 1880 con la federalización de Buenos Aires. La unificación política posibilitó la unificación económica del territorionacional en torno a la expansión del litoral y la subordinación de las provincias del interior.<sup>1/</sup>

El acelerado proceso de expansión económica del país basado en la creciente demanda externa de sus productos agropecuarios (carne, cueros, lana, maíz y trigo, principalmente), puede ilustrarse grosso modo con algunas cifras globales reveladoras. Así, por ejemplo, el área total sembrada con granos y forrajes se incrementó de 340 mil hás. en 1875 a 6 millones en 1900 y a cerca de 25 millones en 1929. Paralelamente en este último año el sector agrícola ya experimentaba un veloz proceso de mecanización.<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup>"El aumento de las importaciones y el establecimiento de la red ferroviaria acercaron los mercados del interior a Buenos Aires modificando la situación de dispersión del mercado nacional". Rofman y Romero, Sistema socioeconómico y la estructura regional en la Argentina, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, p.

<sup>2/</sup> En 1919-20 la relación hás. cultivadas por tractor era de 90.000 hás., en 1929-30, esta cifra había bajado a 1.646. El número de tractores pasó de 253 a 16.220 y el de máquinas cosechadoras de 797 a 28.656 en el mismo lapso. Véase, CEPAL, Op.cit., p. 130.

Por otra parte el país alcanzaba niveles apreciables en cuanto al proceso de urbanización que acompañó al desarrollo de la economía exportadora. En 1869 el 28.6 por ciento de la población residía en áreas urbanas, cifra que en 1914 alcanzaba a 52.7 por ciento. En el mismo lapso, la población de Buenos Aires pasó de 178.000 a 1.867.000 habitantes.

La rápida integración económica del territorio, en especial del Litoral en torno a Buenos Aires, puerto de salida de los productos exportables, fue en buena medida producto de la expansión de las vías de ferrocarril, proceso en el cual se concentró la mayor parte de la inversión extranjera, principalmente británica. En 1880 la longitud de las líneas de ferrocarril alcanzaba a 2.516 kms., cifra que se elevó a 9.432 en 1890, a 16.563 en 1900, llegando a cerca de 40.000 kms. en 1930.<sup>1/</sup>

El proceso expansivo global de la economía primario-exportadora en su fase madura en Argentina puede sintetizarse en el hecho de que el producto bruto creció entre 1900 y 1929 a una tasa de 6.13 por ciento anual promedio.<sup>2/</sup>

Por lo que respecta a la industria, la magnitud del sector puede apreciarse en el hecho de que en 1914 ocupaba a alrededor de 400 mil personas y contaba con cerca de 50.000 establecimientos, de los cuales el 70 por ciento se localizaba en la zona del Litoral. El rubro más importante del sector lo componían las industrias alimenticias relacionadas con la actividad exportadora, que concentraban algo más de la mitad de la inversión industrial.<sup>3/</sup> Sin embargo, el desarrollo general del sector industrial no era el producto de una

- 
- 1/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1949, Nueva York, 1951, p. 95. "Las inversiones extranjeras -fundamentalmente británicas- no se dirigieron a la actividad productiva directa, sino a la creación de una infraestructura de transporte (ferrocarriles y puertos), al control del sistema de comercialización y al funcionamiento del Estado nacional". (Rofman, Op.cit., p. 102).
- 2/ Broder et. al., "Desarrollo y estancamiento en el proceso económico argentino", Ed. La Bastilla, Buenos Aires, 1972, p. 22.
- 3/ Di Filippo, Armando, Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina, Cuadernos de la CEPAL N°18, Santiago, 1977, p. 59. De modo análogo a lo que se constata en el caso uruguayo, pero en mucho mayor escala, los primeros esbozos de industrialización en la segunda mitad del siglo pasado en Argentina se dieron en aquellas actividades de procesamiento de la producción agropecuaria, como frigoríficos, saladeros, molinos y cervecerías.

política estatal dirigida a favorecer la industria nacional. "El desarrollo de la manufactura estuvo limitado por la competencia de productos europeos, cuya introducción se vió favorecida tanto por la política librecambista como por la política crediticia, que no alentaba a las nacientes manufacturas".<sup>1/</sup>

✓ A diferencia de los casos de Argentina y Uruguay, la economía primario-exportadora de Chile estuvo principalmente centrada en la minería, actividad que, con el salitre después de la guerra del Pacífico (1879-1884), constituyó el factor dinámico del crecimiento hacia afuera del país.<sup>2/</sup> La explotación de los yacimientos salitreros proporcionó al Estado una entrada presupuestaria considerable a través de los ingresos del comercio exterior, que en 1879 llegaban a representar el 97 por ciento de las entradas del presupuesto fiscal.<sup>3/</sup> Las utilidades directas de la explotación salitrera quedaron principalmente en manos de las empresas extranjeras, en su gran mayoría inglesas, que controlaban la producción y comercialización del producto. En el quinquenio 1900-1904 la industria salitrera ocupaba en promedio 22 mil trabajadores al año con una producción media de 1 millón 400 mil toneladas anuales; en 1910-1914 la ocupación había pasado a un promedio anual de 46.000 trabajadores, con una producción ligeramente superior a 2.5 millones de toneladas anuales.

En los tres casos analizados la crisis mundial afectó radicalmente la estructura de las economías, su modo de inserción en el mercado mundial y el control político del Estado. La coyuntura fue similar en los tres países: caída de las exportaciones, déficit de balanza de pagos, drástica disminución de la capacidad para importar, caída del producto y de la ocupación. La política con que los gobiernos tratan de paliar los efectos inmediatos de la crisis también fueron similares y en todos los casos supusieron una redefinición más o menos "keynesiana" del papel del Estado en la actividad económica, forzado -

---

1/ Rofman, Op.cit., p. 133.

2/ La gravitación del salitre en la economía chilena se pone de manifiesto al considerar que en 1894 la producción del país representaba el 73 por ciento de la producción mundial de salitre. Al mismo tiempo, la economía del país quedó atada al ciclo salitrero. Así, en 1912 esta proporción había caído a 57 por ciento, descendiendo a 35 por ciento en 1924 y a sólo 5 por ciento en 1932-1933.

3/ Pinto, Aníbal, Chile, un caso de desarrollo frustrado, Ed. Universitaria, Santiago, 1973, p. 79.

a actuar ante la emergencia. El viraje de las políticas económicas que se adoptaron en tales circunstancias inició un proceso de "cerramiento" de la economía, que comenzó con el control estatal del comercio exterior. <sup>^</sup>

En Argentina entre 1930 y 1936 se configura la política anti-crisis con el cierre de la Caja de Conversión, la creación del Banco Central, la implantación del control de cambios y del sistema de redescuentos, la creación de la Junta Nacional de Granos y de la Junta Nacional de Carnes, la emisión de títulos de la deuda pública y el establecimiento del impuesto a las transacciones. En Uruguay la política se articuló básicamente en la creación del Contralor de Cambios y la implantación de prohibiciones de importación de bienes de consumo.

En el caso chileno la economía monoexportadora del salitre ya se encontraba en la fase de agotamiento del ciclo salitrero desde comienzos de la década del 20; de modo que la reorientación de las políticas económicas hacia un mayor grado de intervención estatal se venía produciendo desde antes de la crisis del 30.<sup>1/</sup> Esta última, en todo caso, profundizó la redefinición del papel del Estado. En 1931 se estableció la inconvertibilidad de la moneda, se declaró la moratoria en el pago de la deuda externa y se implantaron los controles de cambio. Paralelamente el gobierno adoptó un plazo de obras públicas para abordar la caída de la ocupación. Finalmente, en 1934, se establece el monopolio estatal para la comercialización del salitre con la creación de la COSACH. <sup>✓</sup>

En los tres países, ese fue el contexto en el cual se origina la industrialización sustitutiva que pasará a ser el proceso fundamental para la consolidación del estilo de desarrollo que secularmente termina por reemplazar el largo ciclo histórico del Estado liberal y del crecimiento hacia afuera. La década de los años cuarenta, en los tres países es el período donde se perfila con distintas variantes según los casos, el carácter del proceso de industrialización que definirá en buena medida los elementos estructurales del estilo de desarrollo predominante a partir de 1950. El dato más revelador de ese

---

<sup>1/</sup> En 1925 se creó el Banco Central dentro de un paquete de medidas de política fiscal y monetaria y ya en 1928 se había adoptado una legislación proteccionista que permitió elevar los derechos de importación para una extensa gama de productos.

perfil en los tres casos es el nivel de partida en que se sitúa el sector industrial dentro del conjunto de la economía. En 1940 la industria en Argentina contribuía con el 22.7 por ciento del PIB; 18.0 por ciento en Chile y 17.3 por ciento en Uruguay.<sup>1/</sup>

Examinaremos a continuación la modicidad que toma el proceso, en cada uno de los tres casos que hemos venido analizando hasta aquí en forma conjunta, tratando de seguir en cada país la trayectoria y las fases propias de las políticas con que el Estado trató, y a veces consiguió, ejercer el control de ese proceso, a partir de las reacciones forzadas por la coyuntura de la crisis mundial.

#### i) el caso argentino

En Argentina la política de industrialización sustitutiva tiene su primera expresión en el Plan de Reactivación Industrial de 1940 (Plan Pinedo). El efecto expansivo de esta política, en el sector, se produjo principalmente en las industrias metalúrgicas y en la industria textil. En términos globales, la producción nacional de bienes manufacturados llegó a cubrir el 80 por ciento de la demanda final total en el período 1940-44 en circunstancias que en el quinquenio 1925-1929 sólo abarcaba el 49 por ciento de esa demanda. El empleo industrial, que en 1937 alcanzaba a 430 mil obreros, habría llegado a 770 mil en 1946, creciendo a 1 millón 250 mil en 1950.

A partir de 1943 el proceso de industrialización se inscribe en el nuevo contexto social y político caracterizado por la experiencia nacionalista popular representada por el peronismo. La creciente movilización obrera a través de la vigorosa acción sindical del período inicial del proceso de industrialización, así como el surgimiento de grupos industriales que disputaban la antigua hegemonía política de la oligarquía terrateniente, cambiaron las bases del equilibrio político y social restablecidas después de la crisis y estructuraron una

1/ Si se considera además la industria de la construcción, las participaciones eran 26.2 por ciento en Argentina, 22.2 en Chile y 21.0 por ciento en Uruguay.

2/ La producción de acero laminado, por ejemplo, pasó de 18.000 toneladas en 1937 a 150.000 en 1944 (CEPAL, Op.cit., p. 191). Entre 1937-39 y 1946-47 las actividades textiles incrementan su producción en alrededor de 116 por ciento; la fabricación de vehículos y maquinarias en poco más de 108 por ciento (Rofman y Romero, Op.cit., p. 166).

"compleja articulación de grupos que se reunieron en torno de un estado que desarrolló aún más sus funciones"<sup>1/</sup> y que gestó un proyecto social populista e industrializador. En lo fundamental la ampliación del Estado tomó cuerpo a través de la política de nacionalizaciones en ciertas áreas de la economía, como por ejemplo, los transportes ferroviarios y una fuerte reorientación de las inversiones estatales hacia infraestructura de servicios y obras públicas, obediendo a la necesidad de absorción de empleo. Desde el punto de vista de la política proteccionista, las medidas aplicadas durante el período 1943-1952 operan a través de los permisos de importación con tasa de cambio oficial preferencial, las tarifas aduaneras y el crédito industrial que se asignó a través del Banco Industrial creado en 1944, favoreciendo en general una expansión sustitutiva de la industria liviana.

El proceso de sustitución de importaciones tuvo dos rasgos generales predominantes en el período 1943-1952. Por una parte fue concentrada en cuanto a la localización industrial en torno al gran centro metropolitano de Buenos Aires. Ya a comienzos del siglo la provincia del mismo nombre concentraba más de la mitad de la actividad industrial del país. En 1953 la provincia, incluida la Capital Federal, generaba alrededor del 76.8 por ciento de la producción nacional total con aguda concentración en ciertas ramas.<sup>2/</sup> Los factores que contribuyeron a la concentración en la provincia de Buenos Aires se vinculan a la instalación industrial previa al impulso de la industrialización sustitutiva; a la oferta abundante de mano de obra en la región metropolitana dado el carácter también temprano de la urbanización argentina; al hecho de que hubiera una infraestructura de servicios preexistente en Buenos Aires y también al hecho de que ésta era la ciudad portuaria por donde ingresaban los insumos importados necesarios para la industria doméstica.

---

<sup>1/</sup> Rofman y Romero, *Op.cit.* 148. Los mismos autores señalan que "el movimiento peronista se presentó como una alianza entre los sectores más nuevos y pujantes de la burguesía industrial y la clase obrera, organizada y garantizada por el Estado; merced a ella, la fracción industrialista del ejército, que ocupaba el poder, logró no sólo legitimar este sino obtener una base de apoyo para su programa de industrialización", p. 150.

<sup>2/</sup> A ese año, la provincia generaba el 97.6 por ciento de la manufactura de caucho; el 96.4 por ciento de la producción textil; el 93 por ciento de maquinarias y aparatos eléctricos (Di Filippo y Bravo, "La centralización del desarrollo económico y las migraciones internas en Argentina", mimeo, julio, 1978, p.48).

Por otra parte, el proceso contribuyó a crear una estructura productiva "caracterizada por la coexistencia de grandes empresas de carácter semimonopólico, con alta concentración, y una gran cantidad de pequeñas empresas".<sup>1/</sup> Según datos presentados por Rofman y Romero, las empresas de más de 500 operarios ocupaban en 1946 el 27,4 por ciento del total de obreros ocupados en establecimientos industriales de más de 10 obreros; en 1954 ese porcentaje alcanzaba cerca del 32 por ciento, con descensos de alguna consideración en ciertas industrias medianas (51 a 100 operarios).

Al término de la segunda post-guerra se inicia una fase expansiva para la economía argentina que estuvo basada en dos factores principales. En primer lugar, en el papel que la industria nacional ya efectivamente desempeñaba en la estructura productiva, generando alrededor del 25 por ciento del producto nacional, contra un 15 por ciento en 1935; en segundo lugar, la disponibilidad de divisas que se acumularon gracias a las exportaciones de productos agropecuarios durante los años de la segunda guerra.

El Plan Quinquenal 1947-1951 preparado por el gobierno justicialista y presentado al Congreso en 1946 tenía como objetivo primordial alcanzar la industrialización plena del país en el menor tiempo posible. La franca preeminencia del sector industrial como eje mayor del proceso de desarrollo económico implicaba, en el mismo Plan, una regulación completa del sector agropecuario que quedaba controlado por el IAPI, organismo estatal que actuaba como poder comprador, que fijaba los precios agropecuarios, y bajo cuyo control quedaba también el manejo del comercio exterior del sector.

La fase dinámica del proyecto industrializador peronista se mantuvo mientras persistieron los altos precios y la demanda sostenida de productos alimenticios característicos de la base exportadora del país (carne y cereales). Este desarrollo favorable del mercado de exportación termina con la finalización de la guerra de Corea. Los ingresos de la balanza de pagos (exportaciones e ingresos corrientes) que llegaban en 1951 a 1.184 millones de dólares, cayeron al año siguiente a 693 millones, provocando un déficit de la balanza del orden de 240

---

<sup>1/</sup> Rofman y Romero, Op.cit., p. 159.

millones de dólares y poniendo en jaque la capacidad del sector agrícola-exportador para sostener el impulso del desarrollo industrial del país. A partir de 1953 el Estado adopta una serie de medidas que imprimen una marcada reorientación de la política industrial tendiente ahora a estimular y reglamentar la entrada de capitales extranjeros. El instrumento primordial fue la Ley de Radicación de Capitales dictada ese año para atraer la inversión extranjera hacia la minería y la industria, con algunas restricciones en cuanto a la remesa de utilidades, pero estableciendo exenciones tributarias para ciertas actividades mineras industriales básicas.

El Segundo Plan Quinquenal (1953-1957) mantuvo la inspiración general del proceso industrializador pero con una importante diferencia de énfasis, ya que en esta oportunidad era indispensable encarar algunos de los obstáculos que se presentaban en la economía argentina hacia los comienzos de la década de los cincuenta. La caída de los precios agropecuarios internacionales repercutió negativamente en la producción del sector y en la generación de recursos para cubrir las necesidades de inversión exigidas por la dinámica propia del proceso industrializador. Al mismo tiempo, existían graves carencias en la infraestructura de transporte y serios cuellos de botella en el sector energético. En este contexto el Plan 53-57 estuvo básicamente orientado a promover y desarrollar las inversiones públicas en los sectores críticos (agropecuario, transporte, energía).

La caída del régimen justicialista en 1955 implicó, por cierto, un cambio en la orientación de la política económica. En lo inmediato, se manifestó en profundas modificaciones en la política monetaria, la que adquirió un franco sello estabilizador y restrictivo. A medida que se consolidaba políticamente el nuevo régimen militar se produjo un progresivo abandono del marco nacionalista de la estrategia de industrialización.

En 1955 el gobierno militar de Aramburu (1955-58) suprime el control de cambio, con lo cual desaparecen en la práctica las restricciones de la legislación del 53 en cuanto a remesas. Finalmente, tres años más tarde, el giro hacia la apertura al capital extranjero se completa al autorizarse la libre transferencia de utilidades y capitales al tiempo que se mantenían las exenciones destinadas a favorecer la inversión en la industria básica (petroquímica, siderurgia)

y en determinadas actividades industriales dinámicas (industria automotriz y electrónica) mediante la dictación de la ley 14.780. La apertura de la estructura industrial al capital extranjero significó entre 1958 y 1964 la entrada de 1.420 millones de dólares, de los cuales el 81 por ciento fueron invertidos en las industrias dinámicas, especialmente en química y petroquímica (450 millones) y productos metálicos y material de transporte (444 millones).

Retrospectivamente, la década del 50, especialmente a partir de la caída de Perón, representó, por consiguiente, una etapa de transición en la cual se produce el "agotamiento" del impulso industrializador que estuvo basado en las ramas tradicionales del sector (ej. textiles, alimentos). Paralelamente, empiezan a expandirse las ramas industriales "dinámicas", tecnológicamente más modernas y orientadas a la producción de bienes durables, bienes intermedios y bienes de capital. Durante la década del 60, esta nueva estructura industrial, centrada en el papel predominante que corresponde a las industrias dinámicas, alcanza su consolidación, de modo tal que al iniciarse la siguiente década es claro que la economía argentina presenta ya los rasgos de una industrialización avanzada o "madura".

Este rasgo global del proceso de industrialización, naturalmente tiene repercusiones claras en la estructura del empleo. Así, por ejemplo, según datos proporcionados por Marshall<sup>1/</sup> las ramas industriales "tradicionales" en conjunto, concentraban el 57.3 por ciento de los obreros industriales en 1960, cayendo al 48.5 por ciento en 1960 y repuntando al 49.9 por ciento en 1970. En las ramas más importantes (alimentos y bebidas, textiles, confecciones y calzado) el empleo obrero industrial cae del 45.4 por ciento en 1950 al 38.3 por ciento en 1970. En este último año, por otra parte, en sólo tres ramas dinámicas (metales, minerales no metálicos, maquinarias y vehículos), se concentra el 37 por ciento del empleo obrero industrial. No obstante, en el plano del empleo global, las actividades más importantes en cuanto a la absorción del incremento de la fuerza de trabajo no fueron las ramas industriales "dinámicas" sino las actividades vinculadas al comercio y a los servicios financieros dentro del sector terciario y la industria de la construcción dentro del sector secundario.

1/ PISPAL, Adriana Marshall, El mercado de trabajo en el capitalismo periférico: el caso de Argentina, Santiago, julio, 1978, Capítulo 2.

Si por una parte la inversión se dirigió hacia las ramas dinámicas, por otra parte se concentró espacialmente en las jurisdicciones del Centro-Litoral (Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), que en conjunto atrajeron cerca del 88 por ciento del total de inversiones extranjeras autorizadas en el período indicado más arriba, reforzando el carácter regionalmente concentrado de la estructura económica del país.

El decaimiento de las industrias tradicionales hacia fines de los 40 y comienzos de los 50; el estancamiento del sector agropecuario generador por excelencia de los recursos de inversión; la expansión de las ramas industriales dinámicas altamente intensivas en capital; el abultamiento del sector terciario, absorbedor principal del incremento de la fuerza de trabajo y finalmente la orientación hacia el gran Buenos Aires de los flujos de la inversión extranjera en la fase de apertura que se consolida en la década del 60, conformaron el cuadro de factores que definen el desarrollo de Argentina en el período que aquí nos interesa.

ii) el caso uruguayo

Hacia 1930, año de la crisis económica mundial, se ha estimado que existían en el país 3.714 establecimientos industriales de todo tipo, principalmente localizados en Montevideo, con una ocupación cercada a 50.000 obreros. Entre esos establecimientos, los de mayor significación estaban estrechamente vinculados con la producción agropecuaria, tales como frigoríficos (introducidos en el país en 1904), los saladeros, los molinos, las talabarterías y las curtiembres.

La crisis del 30 provoca en Uruguay los efectos característicos que se reproducen, en mayor o menor grado, en las economías latinoamericanas: caída de las exportaciones, déficit de balanza de pagos, endeudamiento fiscal, caída de la ocupación, etc. Ante esta situación, el gobierno adoptó un paquete de medidas destinadas a restringir las importaciones. Pasado el impacto inmediato de la crisis, otras medidas fueron adoptadas en el curso de los años siguientes, destinadas a establecer un régimen de cambios preferenciales para favorecer y fomentar las exportaciones de cuero, carne y lana y beneficiar al mismo tiempo a la industria nacional, restringiendo las importaciones competitivas por la vía del manejo cambiario diferencial. Asimismo, se otorgaron nuevas franquicias tributarias para la creación o ampliación de industrias locales. El efecto combinado de todas estas medidas de reactivación y protección, fue una recuperación del ritmo de crecimiento que la economía en general y el sector industrial en particular, habían experimentado en las fases previas a la década del 30.<sup>1/</sup> Entre 1935 y 1940, sin embargo, la

<sup>1/</sup> Así, por ejemplo, el Censo Industrial de 1936 registró 4.300 establecimientos industriales más que los existentes en 1930.

industria entra en otra fase recesiva. Con todo, el impulso previo que logró alcanzar el sector manufacturero en las fases más tempranas de su desarrollo en el país, permitió sentar las bases de un proceso de industrialización sustitutivo que se afirma a partir de 1941 y que se mantiene como orientación básica de la política industrial hasta comienzos de la década de 1970.

A partir de 1940, dos grandes subperíodos se distinguen con suficiente nitidez en el desarrollo del sector y en las políticas respectivas. El primero se extiende entre 1941 y 1958 y corresponde a la fase dinámica de la industrialización sustitutiva. El segundo, desde este último año hasta 1972, corresponde a una fase de agotamiento y estancamiento del proceso, inscrito en un contexto de lento desarrollo general de la economía del país.<sup>1/</sup>

La iniciación del primer subperíodo se puede fijar en el tiempo con la dictación de la ley 10.000 en 1941 que creó el Contralor de Exportaciones e Importaciones, organismo estatal destinado a ejercer control sobre los valores, destinos y procedencias del comercio exterior, a intervenir en la distribución de divisas y a conceder autorizaciones previas para la importación. La política proteccionista del período se completó en 1947 con la fijación de categorías de productos de importación para la distribución selectiva de las divisas que daban prioridad a las materias primas indispensables, y el establecimiento de cambios preferenciales al sector manufacturero para estimular la exportación de bienes industriales.

La aplicación de esta política, manejada por el Contralor de Importaciones y Exportaciones, tuvo efectos apreciables en la recuperación y expansión del sector industrial, cuyo producto creció entre 1942 y 1958 a una tasa promedio de 5.8 por ciento acumulativo anual. La contribución sectorial al PIB también evolucionó favorablemente, pasando del 17.6 por ciento en el quinquenio 1935-39 a 22.9 por ciento en el quinquenio 1955-59. Dentro del sector, las ramas tradicionales de bienes de consumo sobre las cuales se habría asentado el desarrollo industrial temprano del Uruguay (alimentos, bebidas, textiles, tabaco, vestuario, cuero y calzado, madera y muebles), crecieron entre 1945 y 1958 a una tasa del 4.7 por ciento anual. Sin embargo, las actividades industriales

---

1/ Para esta periodización, véase el estudio realizado por Anichini, Caumont y Sjaastadt, patrocinado por el Banco Central del Uruguay, La política comercial y la protección en el Uruguay, Montevideo, 1977.

orientadas a la producción de bienes intermedios (productos de caucho, combustibles y derivados, materias primas no metálicas y materiales de construcción), tuvieron una expansión comparativamente más acelerada, alcanzando una tasa anual de crecimiento cercana al 13 por ciento.

Por otra parte, la ocupación en la industria manufacturera, entre 1942 y 1958 se incrementó de 85 mil a cerca de 190 mil personas, con una tasa de crecimiento anual promedio de 6.1 por ciento.

Dentro de este primer subperíodo cabe mencionar también las medidas destinadas a expandir y reforzar las actividades agrícolas y, particularmente, la producción de trigo (plan triguero) mediante créditos y facilidades para la importación de maquinaria. A raíz de ellas se expande el área agrícola, sin que llegue a alterar el predominio ejercido secularmente por la ganadería, y tiene lugar una fuerte mecanización de la agricultura.<sup>1/</sup>

La fase dinámica de la industrialización se agotó hacia mediados de la década de 1950, con la caída del comercio exportador agropecuario que era el sostén de la economía en general y del proceso de sustitución en particular, coyuntura que coincide con el término de la guerra de Corea. La crisis de esos años, deriva posteriormente en la situación de estancamiento que se prolongará por toda la década siguiente. La producción agroindustrial, que en 1953 contribuía con alrededor del 18 por ciento del valor de las exportaciones totales, decae a 12.2 por ciento en 1955 y a 6.1 por ciento en 1959.<sup>2/</sup>

La crisis de estancamiento tuvo también correlatos de gran significación en el sistema político y más profundamente, en el carácter del Estado de bienestar enraizado en el proyecto batllista de las primeras décadas del siglo. El año 1958 marca el término de la hegemonía del partido colorado, con el triunfo electoral de los ruralistas y del partido nacional coaligados en torno a Luis Alberto Herrera. La política económica de recuperación ensayada en las postrimerías del régimen colorado por el neo-batllismo en 1957, descansaba en

---

1/ Niedworok, Nelly y Suzana Prates, Organización de la producción y dinámica poblacional del sector rural del Uruguay, Montevideo, CIESU, 1987.

2/ Con la excepción de 1956, en que el valor de las exportaciones repuntó a 216 millones de dólares, no vuelven a registrarse cifras superiores a los 200 millones sino hasta 1969 (200,3 millones) y tan sólo en 1973 (322 millones) se superan las cifras de 1953.

medidas para estimular las exportaciones y reducir las importaciones, acompañadas de una política de estatización de ciertas actividades del sector privado. Rota la hegemonía colorada, se adoptó en 1959 una política económica de corte liberal que se configuró con los siguientes elementos: estabilización, reforma cambiaria, acuerdo de stand-by con el Fondo Monetario Internacional, eliminación del Contralor de Exportaciones e Importaciones y, en el campo agrícola, abandono de las medidas destinadas a incentivar la producción triguera, volviéndose a dar énfasis a la ganadería.<sup>1/</sup>

En el contexto de la crisis exportadora se cierra la fase dinámica de la industrialización sustitutiva y se readecúa la política industrial del país.

Por su parte, el abandono de la política de sostenimiento de los precios agrícolas llevó a reducir el área bajo cultivo y a la baja consiguiente del nivel de ocupación en el sector agropecuario.

La persistencia del estancamiento industrial condujo a un replanteamiento de la política relativa al sector con la ley 13.268 de 1964 que vuelve a retomar una orientación más claramente proteccionista, pero en el marco de una reactivación manufacturera para el mercado externo. Esta política no tuvo, sin embargo efectos significativos en la expansión del sector.

La debilidad del crecimiento industrial no debe, sin embargo, atribuirse sólo a factores solamente sectoriales, sino que corresponde al proceso de estancamiento generalizado de la economía nacional que se manifiesta en Uruguay desde mediados de la década del 50, y que progresivamente desde entonces hasta la década de los 70, se insinúa como un rasgo estructural de la economía del país, principalmente en todo el sector exportador uruguayo.

El estancamiento industrial tiene una fase más acentuada entre 1958 y 1963, pero en general se extiende hasta la década de 1970. La política del Estado frente al sector no cambia su carácter proteccionista de la industria local, pero tiene dos acentos que conviene resaltar. La legislación de 1958 es una acentuación del proteccionismo tendiente a estimular una expansión industrial hacia adentro. Representa un caso típico de lo que algunos han dado en llamar de sustitución "fácil" que descansa en el mercado consumidor interno potencial.

1/ Niedworok y Prates, Op.cit.

A partir de 1964, la política proteccionista tiene otro objetivo distinto, pues apunta a estimular un crecimiento industrial hacia afuera, incentivando la exportación de manufacturas. Obviamente, este cambio que representa un paso más evolucionado del proteccionismo industrial, acarrea la introducción de nuevos instrumentos de política que se agregan a los establecidos en las legislaciones anteriores. Este nuevo instrumento es el reintegro (draw-back). La Ley 13.268 dictada en Uruguay en 1964 ante los síntomas de agotamiento de la industrialización sustitutiva "hacia adentro", es también un caso típico de la fase de sustitución hacia afuera, orientada a la diversificación de las exportaciones.

La continuidad general de la política proteccionista en Uruguay se rompe en 1972, momento en que el Estado uruguayo, asentado ahora sobre la base de un sistema autoritario, adopta una política económica neo-liberal que redefine el papel y el alcance de su intervención en la actividad económica nacional. Esta nueva filosofía del rol del Estado se manifiesta, concretamente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1973-77, elaborado en 1972 bajo el gobierno de Bordaberry. La nueva política económica descansa en una apertura de la economía al mercado internacional que, en lo que se refiere al sector manufacturero, se traduce en la liberación del comercio interno y externo.

### iii) el caso chileno

La crisis del 30, en Chile, se sobrepone a un proceso de modernización estatal y, por tanto, de redefinición del rol del Estado en el campo económico social, que había comenzado en la década de los años veinte, y que, en buena medida, había alcanzado un cierto desarrollo cuando se dejan sentir los impactos de la Gran Depresión. A comienzos de la década de los 20 la estructura fiscal y productiva del país se caracterizaba por los siguientes rasgos:

- Una dependencia casi completa de la economía nacional respecto de la dinámica del mercado mundial del salitre. Internamente, esa situación de extrema dependencia y, por ende, de una igualmente extrema vulnerabilidad, iba aparejada de un sostenido flujo de capital extranjero. Este último se canalizaba, desde luego, hacia la minería del salitre que estaba fuertemente dominada por capitales británicos y hacia la minería del cobre, rubro que

iniciaba en aquellos tiempos la fase expansiva que lo llevará a desplazar al salitre como producto fundamental de la base económica del país. También, aunque en menor grado, el capital extranjero se canalizaba hacia los sectores del comercio mayorista y hacia el mercado financiero, áreas donde también influían significativamente los intereses británicos.

- Los ingresos fiscales provenían casi en su totalidad de los impuestos de exportación del salitre y del cobre, los productos principales de la economía nacional. Los recursos provenientes de la tributación interna eran  $\Delta$  marginales en la estructura fiscal. La recaudación de impuestos internos no contemplaba ciertos tributos, como por ejemplo, el impuesto a la renta, o bien establecía tasas de escaso monto en el caso de otros impuestos como  $\checkmark$  por ejemplo la contribución territorial. La estrechez de la base tributaria interna y el comportamiento cíclico de la recaudación de los recursos fiscales a la actividad minero-exportadora, provocó, por una parte, una tendencia creciente en el monto de la deuda pública interna y, por otra, una crónica debilidad del presupuesto fiscal, sujeto a los vaivenes de los precios internacionales del salitre y del cobre.
- Otra característica de la economía nacional era la tendencia inflacionaria sostenida en el mercado interno, fenómeno que ya desde los años inmediatamente posteriores a la Guerra del Pacífico, venía haciéndose presente en el sistema. Desde 1898 el sistema monetario funcionaba en un régimen de papel moneda inconvertible. El Estado no disponía de un mecanismo efectivo de intervención y mucho menos de control del sistema monetario, que en la práctica estaba entregado a la banca privada. En tales condiciones no le era posible al Fisco contrarrestar eficazmente las presiones a la devaluación que se tornaban particularmente agudas cuando los precios o el volumen bajaban a causa de las fluctuaciones del mercado externo o cuando las bajas de producción se debían a las huelgas con que periódicamente se manifestaban las reivindicaciones económicas de los sectores obreros organizados. Las presiones a la devaluación del peso no sólo se debían a los factores anteriormente anotados. Tanto o más importantes que aquéllos eran la permanente demanda de crédito agrícola fácil y barato, así como la oposición, no menos permanente, de parte de los grupos asociados a la banca privada en contra de cualquier intento por  $\Delta$  llevar a la práctica políticas fiscales de control del crédito.

CELADE - SISTEMA DOCPAL

DOCUMENTACION

COBRE RELACION

- Otro rasgo importante de la economía nacional al comienzo de la década de los 20 es la creación de una fuerza de trabajo industrial barata, producto de la emigración rural hacia los centros mineros del norte del país y hacia los establecimientos manufactureros del centro del país. ^

La industria salitrera, sustento principal de la base económica nacional, experimenta una crisis irrecuperable a partir de 1919, la cual se extiende aproximadamente hasta fines de la década de los 20. La causa específica del derrumbe de la industria salitrera fue de índole tecnológica, derivada de la introducción del nitrato sintético en el mercado mundial.

Esto es, en un breve bosquejo, el contexto en el cual se inicia en Chile ^ un proceso de una creciente importancia del Estado en la economía, acompañada necesariamente de una modernización y expansión del aparato estatal. La crisis del 30, como se señalaba al comienzo, se sobrepone a un proceso que ya venía desarrollándose con anterioridad. La fase inicial de este proceso se extiende ^ desde los comienzos de la década del 20 hasta fines de la década siguiente, o, en otros términos, desde el primer gobierno de Alessandri (1920-24) apoyado políticamente por la Alianza Liberal, hasta el gobierno de Pedro Aguirre Cerda con el apoyo político del Frente Popular (1938-1941).

Durante las décadas del 40, 50 y 60 el proceso de industrialización en ^ Chile recorre tres fases claramente diferenciables en términos de la orientación general de la política de comercio exterior y de la política de sustitución correspondiente. Desde la gran crisis, coyuntura de inicio del proceso de sustitución de importaciones, el sector manufacturero se expande al amparo de la política proteccionista e impulsado por la actividad de la Corporación de Fomento creada en 1939, dentro de un marco de crecimiento hacia adentro típicamente orientado hacia la satisfacción de la demanda interna. Esta orientación prevalece aproximadamente hasta 1955 cuando se desata la aguda crisis inflacionaria que lleva al gobierno de la época a adoptar una drástica política de estabilización, al logro de cuyos objetivos queda supeditada, en el corto plazo, la política económica global del país. La segunda fase se extiende desde 1956 a 1961, caracterizada por una relativa apertura hacia la inversión extranjera para lo cual la estabilización cambiaria y de precios internos era una condición necesaria. La tercera fase de extiende desde 1962 hasta

comienzos de la década de los 70 y se caracteriza por un proceso de industrialización sustitutiva que se trata de profundizar hacia las ramas manufactureras de bienes intermedios y bienes de consumo durable, no sólo orientado al mercado interno, sino también hacia la exportación dentro del esquema de integración que cobra fuerza en la segunda mitad de la década de los años 60 con el Pacto Andino. La crisis política y social expresada en la ruptura del Estado de compromiso y su radical reemplazo por el régimen autoritario-militar de 1973, marca el principio del fin de proceso de industrialización sustitutiva en Chile como consecuencia de la drástica reversión de la estrategia de desarrollo orientada, a partir de 1974-1975 al logro de una liberalización y apertura total de la economía al mercado internacional.<sup>1/</sup>

V El período 1940-1955 corresponde a la fase más dinámica del proceso de industrialización en Chile, que globalmente se puede sintetizar en la creciente importancia relativa de la industria manufacturera en la composición del PIB que pasa de un 18.0 por ciento en 1940 a 23.8 por ciento en 1955. Paralelamente, desciende la contribución de la agricultura que ya era relativamente baja a comienzos del período (13 por ciento). Similar tendencia ocurre con la minería, sector históricamente preponderante en la economía chilena, que baja de 19.3 a 11.7 por ciento en el mismo lapso. La tasa de crecimiento del producto industrial alcanzó a alrededor de 7 por ciento anual promedio entre 1940 y 1955, en tanto que el crecimiento del producto agropecuario no pasó de 1.5 por ciento anual. El carácter sustitutivo del proceso se advierte con claridad en los cambios que se produjeron en la estructura de las importaciones. En efecto, los bienes de consumo representaron un 39.1 por ciento del total de las importaciones del país en el quinquenio 1934-39, en tanto que entre 1952-54 habían descendido al 25.1 por ciento. Paralelamente la importación de bienes de capital pasó del 26.7 por ciento que representaba en el primer quinquenio, a 34.6 por ciento en el último lapso iniciado, y la de combustibles de 8.7 a 13.6 en igual período.<sup>2/</sup>

1/ La periodización ha sido analizada por Tironi, E., "El comercio exterior en el desarrollo chileno: una interpretación", en Zahler *et.al.*, Chile 1940-1973: Treinta y cinco años de discontinuidad económica, ICHEH, Santiago, 1978, pp. 75-119.

2/ Estimaciones de CEPAL presentadas por Pinto, A., Chile: un caso de desarrollo frustrado, Ed. Universitaria, Santiago, 1973, p. 176.

En el caso chileno, el papel desarrollado por el Estado adquirió rasgos notables, ya que no sólo se limitó a crear y mantener una estructura de protección que se expresaba en incentivos y restricciones en la legislación que regulaba la actividad económica y comercial, sino que asumió un rol protagónico en el proceso de industrialización. De hecho, el Estado pasó a actuar como el agente legítimo de un proyecto industrializador de envergadura nacional. El indicador global más revelador de este rol es la participación que históricamente tuvo el sector público en la inversión bruta del país que, como ya vimos, tenía ya un peso considerable al comenzar la década de los años 40 y que pasa a ser decisivo en las dos décadas siguientes. El aspecto más significativo de esta creciente tendencia que en breve lapso transformó al Estado en el agente principal de la dinámica de la economía nacional, fue la participación estatal ampliada a actividades que iban más allá del área tradicional de las obras públicas. La Corporación de Fomento de la Producción, creada en el contexto del cambio político producido con la llegada al poder del Frente Popular en 1938, fue el instrumento principal que posibilitó el proceso de expansión del sector público y el paso correlativo de un estado regulador a un estado conductor de la industrialización. La actividad de esta agencia estatal fue decisiva para el desarrollo de la industria básica a través del establecimiento de empresas estatales en sectores claves de la economía, como fueron la Compañía de Acero del Pacífico, CAP (siderurgia en Huachipato-Concepción), la Empresa Nacional de Petróleo, ENAP (exploración y explotación petrolífera en Magallanes), la Empresa Nacional de Electricidad, ENDESA (centrales hidroeléctricas a lo largo del país) y el desarrollo de actividades agroindustriales como por ejemplo la Industria Azucarera Nacional, IANSA (refinerías de azúcar de remolacha en regiones agrícolas del sur del país).<sup>1/</sup>

El año 1955 marca un punto crítico en el proceso de desarrollo que venía gestándose sobre la base de la industrialización sustitutiva. El detonador de la crisis fue la aguda aceleración inflacionaria de la época que alcanzó su

---

1/ Inicialmente la proporción de recursos públicos destinados a montar estas empresas fue relativamente pequeña dentro del conjunto de la inversión del Estado, pero "su incidencia económica ha sido casi revolucionaria, porque creó "puntos de apoyo" fundamentales para el desarrollo futuro" (Pinto, Op.cit., p. 178).

tope en 1954-55 con el alza de los precios en más de un 75 por ciento. La política puesta en práctica a partir de 1956 para contener la aceleración inflacionaria, se tradujo en una serie de medidas tendientes a lograr la estabilización monetaria (devaluación, congelamiento de sueldos y salarios, controles de precios), y la liberalización parcial del comercio exterior.

La orientación hacia la apertura relativa de la economía, que trató de estimular un crecimiento económico atenuando el vigor de la política de sustitución de importaciones, agota su viabilidad en la aguda crisis de balanza de pagos de 1962.

Dos años más tarde la recomposición de las fuerzas políticas del país en torno al programa del gobierno demócratacristiano de 1964, da inicio a un proyecto social que propiciaba diversas reformas estructurales que vuelven a situar al Estado como elemento conductor de una estrategia de desarrollo en un contexto de participación y movilización social ampliada, proceso que marcará el resto de la década de los 60 y que se profundizará entre 1970 y 1973 bajo el gobierno de la Unidad Popular.

La política industrial vuelve a reasumir la orientación proteccionista que históricamente había tenido en el país con la reintroducción de restricciones cuantitativas a la importación. A diferencia de períodos anteriores, sin embargo, el énfasis del proteccionismo a partir de 1965 se dirige a estimular la industria productora de bienes intermedios y no aquellas productoras de bienes de consumo. Entre las primeras, las actividades más beneficiadas por la política proteccionista fueron los artículos eléctricos, equipos de transporte y productos metálicos.

Desde el punto de vista de los efectos concentradores del proceso que se ha venido describiendo, es interesante consignar que ya desde los primeros años de la década de los 50, el comercio de importación estuvo regulado, además, por diversos "regímenes especiales" que establecían exenciones de derechos específicos de aduana para determinadas regiones o para actividades o rubros de producción. Se ha calculado que hacia 1961, poco más del 40 por ciento de sus importaciones totales (que eran de 590 millones de dólares),

correspondía a productos exentos de derechos acogidos a algún régimen especial.<sup>1/</sup> Es difícil calcular el impacto desconcentrador global sobre la actividad económica de este tratamiento preferencial a ciertas regiones del país, motivado en ciertos casos por razones geopolíticas en los extremos geográficos del territorio y en otros por la localización física de los principales recursos mineros del país. ^

La inversión pública regionalizada, según datos disponibles para la segunda mitad de la década de los 60,<sup>2/</sup> tiene algunas características que es útil consignar brevemente. La zona metropolitana concentra el grueso de la inversión en sectores de servicios e infraestructura (52.4 por ciento de la inversión en servicios básicos; 41.6 por ciento en educación; 53.5 por ciento en vivienda y 36.2 por ciento en salud). La inversión pública en el sector industrial, en cambio, se dirige principalmente hacia la región de Concepción que concentra el 51.2 por ciento y en mucho menor grado en Santiago, que sólo alcanza a un 18.5 por ciento del total sectorial. La inversión pública en agricultura se orienta más o menos equilibradamente hacia cuatro regiones, además de la zona metropolitana, que son: O'Higgins-Colchagua (18.9 por ciento); Atacama-Coquimbo (15.2 por ciento); Curicó-Talca-Linares-Maule (12.7 por ciento) y Tarapacá en el extremo norte (10.8 por ciento). (La zona metropolitana recibe el 13.2 por ciento de la inversión agrícola). La inversión pública en minería se concentra en Magallanes y en las provincias de Valparaíso y Aconcagua (extracción de petróleo en la primera, que capta el 38.2 por ciento de la inversión sectorial, y refinería de petróleo y cobre en la segunda, con un 23.4 por ciento). ^

---

1/ En términos regionales existían 4 regímenes especiales, a saber: para el Departamento de Arica; para las provincias de Chiloé, Aysén y Magallanes; Tarapacá, Antofagasta y Departamento de Chañaral; y para los Departamentos de Iquique, Pisagua, Taltal y Chañaral. En 1961 los valores de las importaciones exentas acogidas a cada uno de estos regímenes, en millones de dólares fueron 35, 22, 6 y 8 respectivamente. Además, existían regímenes especiales para la importación de insumos de las principales industrias mineras (salitre, carbón, hierro y cobre) para la siderurgia (CAP), para la fabricación de maquinaria agrícola, para la industria del azúcar (IANSA) y para la pesca. (Jeanneret, *Op.cit.*, p. 99).

2/ ODEPLAN (R/PR/69-005) "La inversión pública a nivel regional" (mimeo) Santiago, 1969 (el período cubierto por este estudio de ODEPLAN, es el trienio 1965-67).

✓ La creciente importancia del Estado en los sectores productivos de la economía a través de la incidencia de la inversión pública, así como la selectividad regional de esta última en cuanto a su asignación sectorial con claras muestras de desconcentración, son dos de los grandes rasgos generales que perfilan el panorama de la acción del Estado en Chile a lo largo de la década de 1960 y en especial a partir de 1965. El intento desconcentrador vía la orientación de la inversión en sectores productivos hacia las regiones, no impide, sin embargo, que el sector industrial emprenda, durante la misma década, un curso de creciente concentración en el centro urbano principal del país.

Paralelamente a la acción en el campo industrial, el Estado chileno comienza en la década de 1960 a tratar de modificar las relaciones sociales y económicas prevalecientes en la agricultura. Hasta mediados de la década 1960-1970 la estructura agraria se caracterizaba por la existencia de grandes explotaciones en manos de un reducido número de propietarios que coexistían con un gran número de minifundios. La acción del Estado en el sector agrícola opera en dos direcciones. La primera está dirigida a la promoción de la producción agro-industrial, a la solución de algunos problemas de mercados y a dar incentivos a la producción agrícola y ganadera, creando empresas agro-industriales y de comercialización agrícola, así como poniendo en práctica planes ganaderos, frutícolas y avícolas. La segunda trata, tímidamente primero bajo Alessandri, con mayor decisión después bajo los gobiernos de Frei y, especialmente, Allende de modificar la estructura económica y social del agro chileno. Si bien es cierto que la aceleración máxima del proceso de reforma agraria ocurre bajo el gobierno de la Unidad Popular que cae fuera de nuestro período de estudio, ya en 1970 se había expropiado el 42 por ciento del total de la superficie expropiable. Volveremos más adelante sobre el tema al examinar las políticas de desconcentración territorial aplicadas por los gobiernos de los países estudiados.

## V. LOS DETERMINANTES DIRECTOS DE LAS MIGRACIONES

Los capítulos anteriores han permitido, por un procedimiento de aproximaciones sucesivas, precisar cada vez más nuestro objeto de estudio -las migraciones internas en cuanto componentes del crecimiento metropolitano y especialmente de la ciudad principal-, descubrir el contexto en que ocurre y sus principales características. Corresponde ahora tratar de explicar las tendencias detectadas.

Tal como sostuvimos al presentar los lineamientos teórico-metodológicos que guían el estudio, la comprensión de los movimientos de población, así como la selección de políticas que permitan reorientarlos, requieren que se establezca expresamente los vínculos que ellos tienen con la estructura económico-social y con los cambios socio-económicos ocurridos en el período, estructura y cambios que, a su vez, responden al estilo de desarrollo que han seguido los países en los cuales reside la población migrante.

La explicación que buscamos exige como un primer paso que detectemos cuáles son y qué importancia relativa tienen los factores que, en la situación concreta de cada país, aparecen mediatizando el efecto que esa estructura y esos cambios tienen sobre la decisión de migrar y los movimientos migratorios. Es decir, debemos identificar los que hemos llamado "determinantes directos de las migraciones internas". Aunque en el capítulo sobre los lineamientos teórico-metodológicos señalamos en general cuáles son, a nuestro juicio, las mediaciones más importantes, se trata ahora de concretarlas en variables empíricamente definibles con la información secundaria que se utiliza en esta investigación.

### 1. Los determinantes directos incluidos en el análisis comparativo

Al exponer el enfoque teórico-metodológico que sirve de guía general al estudio se señaló que el estilo de desarrollo afectaba a las migraciones internas fundamentalmente a través de su influencia sobre las características del mercado de trabajo en la ciudad capital y en las regiones; sobre la estructura del sistema de estratificación social y de clases sociales en ellas, así como sobre las condiciones de existencia típicamente asociados a uno u otro estrato y a las clases; por último, sobre el grado de distancia o de integración social y cultural entre los puntos de origen y de destino.

Las dificultades de información hicieron que esos tres grandes factores mediatizadores entre el estilo y las migraciones fuesen simplificados para los efectos de esta investigación de manera tal que el primero de ellos quedó reducido al examen de los tres aspectos de él que se especifican a continuación, el segundo a las condiciones de existencia promedio en el centro y en las regiones, y el tercero a la distancia física entre dos puntos, relacionando este último con las oportunidades alternativas.

La opción anterior acota más aún el campo de elección de las variables a ser incluidas en los modelos agregados que se intentará poner a prueba, pero no elimina la necesidad de optar entre varias posibles. En los apartados siguientes se procede a indicar cuáles fueron las seleccionadas y las razones para ellos.

#### A. Las oportunidades ocupacionales

En esta investigación se ha incluido tres indicadores de oportunidades ocupacionales. Ellos son: el crecimiento absoluto de las ocupaciones en las distintas unidades administrativas que sirven como referencia espacial a la migración, durante el último período intercensal; la tasa de desocupación teórica promedio del mismo período para cada una de esas unidades administrativas; y el tamaño de los estratos ocupacionales urbanos de baja productividad, también en esas unidades.

La primera de esas variables, el incremento de las ocupaciones en términos absolutos, mide el monto de la demanda de fuerza de trabajo generada en el período intercensal en la respectiva unidad administrativas. Empíricamente se la define como la diferencia entre la cifra de ocupados entre los años que cierran y que inician el período de referencia. La hipótesis es que mientras más crezcan las oportunidades en un lugar, menor será la emigración desde él y más migrantes atraerá.

La demanda de trabajo se genera en distintas actividades económicas y puede responder a situaciones muy diversas en cada región. Aquí nos interesa distinguir entre la parte de la demanda que responde a la dinámica de una economía regional, es decir, que es función de la inversión en ella, y la que corresponde a la oferta excedente que, al no encontrar trabajo o al ser desplazada, genera una serie de actividades de baja productividad, pero que permiten a quienes en ella laboran obtener algún ingreso.

Empíricamente la definición de ese estrato de baja productividad ha sido abordada desde diversas perspectivas. Dada la naturaleza de la información disponibles en los censos nacionales, en el análisis comparativo se adoptó una definición que cruza categoría ocupacional y grupos ocupacionales. Desgraciadamente, como se verá en el análisis de los datos, ni siquiera con esta definición simplificada fue posible medir la dimensión del estrato de baja productividad en las unidades administrativas de todos los países incluidos en la investigación.

Nos queda referirnos a la tasa de desocupación como componente de las oportunidades ocupacionales. Ella expresa de manera directa la presencia de un exceso de oferta de fuerza de trabajo respecto a la demanda por la misma en los distintos lugares. Sin embargo, su uso como factor determinante de las migraciones no está exento de complicaciones. Como es bien sabido, la oferta de fuerza de trabajo está determinada por el tamaño y la estructura por sexo y edad de la población, resultados a su vez de la fecundidad, la mortalidad y la migración, como también por las tasas de actividad por sexo y edad. Cuando se examina la oferta introduciendo la variable espacial, como es el caso en este estudio, la migración interna adquiere especial importancia.

En efecto, hemos sostenido, siguiendo en esto la corriente general, que la fuerza de trabajo se va a desplazar o no geográficamente dentro del territorio nacional según cuáles sean, entre otras cosas, las oportunidades ocupacionales que le ofrezca su lugar de residencia actual. En la medida en que una economía regional no es capaz de generar una demanda que permita satisfacer en cantidad y calidad a la oferta de fuerza de trabajo en ella existente, la parte excedente de esta última deberá desplazarse hacia otras regiones y localidades. Por lo mismo, la oferta real existente en un determinado momento en un lugar específico está disminuida o aumentada respecto a la que habría habido si no hubiese habido migración. Utilizar directamente la tasa de desocupación como determinante hipotético de las migraciones sería, por consiguiente, razonar tautológicamente.

Sin embargo, tanto teórica como prácticamente era importante incluir como determinante de las migraciones una estimación de la desocupación existente durante el período de referencia temporal de las migraciones en cada una de las regiones que constituyen la referencia espacial de las mismas. Para lograr eso se procedió a estimar cuál sería la oferta que teóricamente habría habido en ellas en ausencia de migraciones. La oferta teórica sería, así, igual a la población económicamente activa al final del período de referencia, más o menos la población económicamente activa que migró hacia y desde la región entre el comienzo y el final del período. Por falta de información más directa, ella fue calculada acudiendo a las relaciones de supervivencia y a las tasas de participación, ambas por sexo y edad, resultando así que:

$$\begin{aligned} \text{Oferta teórica } t+n &= (\text{PEAt} \times \text{Relaciones de supervivencia } t/t+n) + \\ &+ (\text{Población}_{5-15 \text{ años } t} \times \text{Tasa de participación}) - \\ &- \text{PEA}_{55-65 \text{ años } t} \end{aligned}$$

En otras palabras, la oferta teórica corresponde al crecimiento vegetativo de la población económicamente activa. Con los antecedentes acerca de la ocupación al comienzo y al fin del período, sobre la población económicamente activa efectiva al comienzo del período y la teórica al fin del mismo se calcularon las tasas de desocupación efectiva al comienzo y teórica al

final del período. El promedio de las dos pasó a constituir nuestra definición de tasa de desocupación para los efectos de intentar explicar las migraciones internas.

La hipótesis es que la tasa de desocupación así medida está directamente relacionada con la emigración desde un lugar e inversamente relacionada con la atracción del mismo.

Por la importancia que dan los enfoques de costo-beneficio a los diferenciales de ingreso como determinantes de las migraciones habría sido importante incluir en el análisis comparativo un indicador de esa variable. La falta de información hizo imposible hacer esto en todos los casos, pero en los modelos para Argentina y Chile se incluyeron los salarios promedios de las distintas regiones. el indicador más usual en los estudios econométricos de esos diferenciales de ingreso. La hipótesis es que existe una relación negativa entre ellos y la emigración, y una positiva de los mismos con la atracción que ejercen los distintos puntos de llegada para la población migrante. Si la hipótesis no fuese confirmada empíricamente habría una razón más para dudar de que el cálculo económico racional por parte de los migrante juegue un papel importante en la migración.

#### B. Las condiciones de existencia

Teóricamente caben pocas dudas de que el factor que entra en la decisión de migrar son las condiciones de existencia de las familias y los individuos que las componen, las que a su vez están fuertemente condicionadas por la posición de los mismos en la estructura productiva. Más específicamente, la clase social a la cual pertenece un individuo condiciona fuertemente el acceso que tiene a bienes y servicios y va ligada a una cierta configuración típica de condiciones de existencia. De allí que los promedios regionales no sean en teoría la forma más adecuada de medir empíricamente esa variable. Sin embargo, como no es posible con la información censal disponible llegar a especificar condiciones de existencia para cada clase social en las distintas regiones, hemos tenido que limitarnos forzosamente a ellos.

En esta investigación la noción de condiciones de existencia ha sido cubierta con indicadores que se refieren a dos dimensiones básicas:

a) Por una parte, algunos que señalan la infraestructura de servicios, ya sea considerando órdenes de magnitud de diversos stocks, o incluyendo aproximaciones a la calidad de los mismos. En esta dimensión se ha considerado elementos tales como el número de partos con atención profesional, la proporción de camas en servicios hospitalarios en relación al número de habitantes, tasas de escolarización para diversos niveles del sistema educacional, proporción de casas que disponen de electricidad o de agua potable y evaluaciones de la calidad de la vivienda considerando características de los materiales de construcción utilizados.

b) Una segunda dimensión referida a determinados resultados, que en cierta medida se derivan de las características de los stocks considerados en la primera dimensión. Dependiendo del país, la mortalidad infantil en cada unidad administrativa o la probabilidad de morir en los dos primeros años de vida fue el indicador que se utilizó para medir esta dimensión de las condiciones de existencia.

Es necesario tener en cuenta que las variaciones observadas en estos dos indicadores a través de las unidades territoriales son en parte función de los niveles y la calidad de la infraestructura de servicios y en otra parte importante el resultado de las oportunidades de empleo y de los niveles de salario. No obstante, parece legítimo considerar que las condiciones de existencia medidas a lo largo de estas dos dimensiones reflejan fundamentalmente el nivel de desarrollo social de las unidades territoriales, mientras que el incremento de las ocupaciones y, en los pocos casos en que se obtuvo esta información, los salarios promedios, reflejan el nivel de desarrollo económico.

A diferencia de lo que ocurrió con los indicadores de oportunidades de empleo, no se intentó tener un mismo conjunto de indicadores de condiciones de existencia para todos los países. Ello habría resultado, por lo demás, imposible ya que su disponibilidad variaba de país en país. La comparación se hace, entonces, al nivel de la variable condiciones de existencia y cuando parece procedente, de sus dimensiones, y no al de indicadores. La selección de éstos en cada país se hizo en función de su confiabilidad, de la cercanía de la fecha en que estaba disponible al período de referencia para las migraciones y de que disminuyera al máximo posible el problema de la multicolinealidad. Por esto último, no siempre coinciden los que se incluyó

en el análisis de los factores expulsivos y los que se consideró como hipotéticamente determinantes de la forma como se distribuyen los migrantes entre las distintas unidades geográficas.

En el Anexo 1 se encuentra una descripción detallada de los indicadores de condiciones de existencia utilizados en cada caso.

#### C. La distancia y la distribución de las corrientes migratorias

La distancia es uno de los factores que más influye sobre el volumen, la composición y la dirección de las corrientes migratorias. A pesar de la generalidad que tiene la relación negativa entre migración y distancia, no existe en este momento un consenso acerca de por qué ella ocurre. Al contrario, es posible y legítimo considerar que ella es un indicador del costo de la migración, de la distancia social y cultural entre los lugares de origen y de destino, de las oportunidades intervinientes entre uno y otro, o de la información que tienen los migrantes acerca de las oportunidades existentes en los distintos lugares alternativos de destino.

En este estudio se hace una relación explícita entre la distancia y las oportunidades alternativas, pero su discusión se postergará para la sección siguiente. A falta de criterios para decidir cuál de las otras dimensiones es la que explica más el efecto de la distancia estimaremos que ésta, definida operacionalmente como la distancia carretera entre las capitales de las unidades administrativas, es un indicador tanto del costo del transporte como de la distancia socio-cultural y de la información promedio existente en una región acerca de las oportunidades de empleo y las condiciones de existencia prevalecientes en otras.

#### D. Distancia y oportunidades alternativas

Uno de los objetivos perseguidos por este estudio es examinar cuándo y bajo qué circunstancias podrían reforzarse centros alternativos de destino migratorio, como una forma de frenar el ritmo de crecimiento de las ciudades principales de los países, o de disminuirlo más si él ya ha empezado a ocurrir. Por eso, uno de los puntos que se acordó que debía estar presente en la función que cuantificara el flujo migratorio hacia la ciudad principal

en todos los países era la opción que tiene el migrante de dirigirse a puntos alternativos de llegada. En la práctica esto se concretó en la selección de un pequeño número de ciudades como puntos alternativos a la migración hacia la ciudad principal, estimándose, en los casos en que ello fue posible, funciones separadas para la ciudad principal y para cada uno de los centros alternativos.

El análisis comparativo que aquí se va a presentar difiere de esa forma de abordar el problema. La diferencia fundamental está en que se abandona, para los efectos del análisis cuantitativo de los determinantes de la repartición de los flujos migratorios, la intención de incorporar centros alternativos, reemplazándola por la de oportunidades alternativas.

El origen remoto de la opción aquí tomada se encuentra en la conocida hipótesis de Stouffer, pero más directamente ella proviene de un modelo desarrollado por Levy y Wadycki.<sup>1/</sup> Concretamente ella consiste en generar valores de variables alternativas para todo par de unidades territoriales de origen y de destino. Para esto se procede a localizar las unidades territoriales que se encuentran a una distancia igual o menor a la que media entre la de origen y de destino consideradas; a continuación se busca para cada una de las localidades dentro del radio definido por la distancia entre el origen y el destino los valores más altos, según la dirección que se haya planteado hipotéticamente para la relación de las variables incluidas como determinantes. Las oportunidades alternativas son las "mejores" oportunidades que es posible encontrar en unidades administrativas que están al menos tan próximas al lugar de origen como lo está la unidad de destino, postulándose que ellas están negativamente relacionadas con la migración hacia esa unidad de destino.<sup>2/</sup>

---

1/ Levy, M. y Wadycki, W., "What is the Opportunity Cost of Moving? Reconsiderations of the Effects of Distance on Migration", Economic Development and Cultural Change, Vol. 22, N°2, enero 1974, pp. 198-214.

2/ Nótese que las mejores oportunidades no necesitan coincidir necesariamente en el mismo lugar con las mejores condiciones de existencia, ya que cada una de ellas es calculada independientemente. Lo mismo ocurre si se considera diversos indicadores de oportunidades y de condiciones de existencia.

La hipótesis es que mientras mayores sean las oportunidades de empleo y mejores las condiciones de existencia alternativas, menor será la proporción de migrantes de un punto que se dirigen hacia el lugar de destino considerado.

La relación entre la distancia y las oportunidades intervinientes resulta clara: mientras mayor es ella, mayor es también el radio del círculo que tiene como centro al lugar de origen, más alto es el número de alternativas potenciales y mayor la probabilidad de que las unidades con los valores absolutos más grandes en las oportunidades y las condiciones de existencia sean la alternativa que se toma en consideración. La introducción en la función de migración tanto de la distancia como de las oportunidades alternativas permite examinar el efecto de la primera que no es imputable a las segundas.

En suma, de manera todavía general, se ha postulado en esta investigación que la emigración desde un lugar está directamente relacionada con la tasa de desocupación predominante en el lugar de origen, e inversamente relacionada con el incremento de las ocupaciones, los salarios promedio y las condiciones de existencia que en él prevalecen. Igualmente, se postula que la atracción de una unidad geográfica está positivamente relacionada con el incremento de las ocupaciones en ella, sus salarios promedio y sus condiciones de existencia, e inversamente relacionada con la tasa de desocupación, la distancia y las oportunidades alternativas.

Para precisar más las características de las funciones puestas a prueba es necesario que definamos las variables dependientes que se utilizó en el estudio.

## 2. La definición de migración adoptada en el estudio

Los centros nacionales estudiaron directamente la migración hacia la ciudad capital y hacia los centros alternativos. La primera fue definida como la migración intercensal entre las unidades administrativas mayores (provincias o departamentos, según el caso) de origen y la unidad administrativa mayor que servía de sede a la ciudad capital, estimada a partir de los datos de migración de toda la vida, corregida por la relación de supervivencia global de cada región de origen y relativizada respecto a la población total de la región de origen al comienzo del período intercensal.

El análisis realizado por los centros nacionales ha permitido estimar el volumen de migrantes intercensales "de toda la vida", e identificar las modalidades de interrelación entre las características de los lugares de origen (nacimiento) de los migrantes y la emigración estimada hacia la ciudad principal y hacia los centros alternativos ocurrida durante el último período intercensal.

En el análisis comparativo de los determinantes se ha utilizado como variable dependiente el volumen migratorio desde cualquier origen a cualquier destino, en el último quinquenio anterior a la fecha del censo más reciente, manteniendo la misma unidad geográfica de referencia. La única excepción es Colombia, país para el cual, por no contar con esa información, se siguió utilizando como variable dependiente la migración estimada intercensal.

La decisión de cambiar la referencia temporal de las migraciones se debió tanto al deseo de hacer uso de una medida más segura y directa de los flujos migratorios, como a las ventajas que ella tiene para el estudio de los determinantes de los mismos. El análisis hecho por los centros nacionales en cumplimiento de los acuerdos tomados en las reuniones de coordinación utiliza como variable dependiente la migración intercensal de toda la vida estimada para el o los últimos períodos intercensales. Lo que esa variable no señala es si los migrantes sobrevivientes a la fecha del censo que pone el límite final al período intercensal de referencia se movieron hacia su lugar de destino desde la unidad administrativa en donde nacieron o desde otra. Es decir, no permite determinar si la migración fue o no por etapas.

Por otro lado, como en los estudios nacionales se trataba de estimar la migración hacia un destino específico (la ciudad capital, cada uno de los centros alternativos), era imposible medir el valor de los determinantes en él, ya que era el mismo para todos los orígenes, es decir, dejaban de ser variables. Esto llevó a que ellos fuesen medidos en el único lugar de origen de que se tenía referencia: la unidad administrativa de nacimiento.

Al proceder así se estaba desconociendo en la práctica la existencia de las migraciones por etapas. En la medida en que ellas sean importantes, la medición de los determinantes directos en los lugares de nacimiento sería irrelevante para explicar las migraciones intercensales.

La definición adoptada para el análisis comparativo corrige esta situación, al referirse a la última de las etapas migratorias directamente detectada en el censo. Si bien es posible que haya habido más de un movimiento migratorio en el último quinquenio, la probabilidad de que el lugar de residencia anterior a la migración hacia el lugar de destino a la fecha del censo corresponde al de cinco años antes es mucho mayor que cuando se utiliza la migración de toda la vida. Por otro lado, aunque haya habido más de un movimiento, de todas maneras habría habido una emigración que se explicaría por los factores mencionados en la sección anterior.

Una segunda modificación importante introducida en el análisis comparativo es que en él se ha intentado, hasta donde esto es posible, distinguir entre los factores relacionados con la emigración desde las distintas unidades administrativas, y los que explican la atracción que tienen esas unidades para los migrantes de otras. Para esto, en vez de una, se han definido dos variables dependientes. La primera es la tasa de emigración, definida como los emigrantes desde cada unidad administrativa hacia cualquiera otra unidad administrativa en relación a la población en esa unidad al comienzo del quinquenio  $(M_i/P_{it})$ .<sup>1/</sup> La segunda es la forma como se distribuyen los emigrantes de cada unidad administrativa entre las otras unidades; es decir, define la repartición de los flujos migratorios y se expresa en forma simbólica como  $M_{ij}/M_i$ .<sup>2/</sup>

El supuesto que se hará aquí es que la elección de la capital como destino no se encuentra afectada por factores distintos a los que determinan la elección de otros destinos, sino por el peso que esos factores adquieren en ella.

Siguiendo los acuerdos tomados respecto a los estudios en cada país, no se introducen distinciones por sexo o por edad dentro de la población migrante. Aunque la información desagregada a esos niveles estaba disponible para

<sup>1/</sup> Como se sabe, en sentido estricto, esa definición de la tasa migratoria se refiere a quienes migraron y sobrevivieron hasta el momento del censo. No hay razones para pensar que esto vaya a introducir un sesgo en los resultados y es más simple de calcular que la definición alternativa que considera en el denominador la población en el lugar de origen al final del período, menos los inmigrantes a él y más los emigrantes desde él durante el período.

<sup>2/</sup> La definición adoptada en este estudio es la misma que utilizaron Sjaastadt (1962) y Levy y Wadycki (1974).

algunos de los países incluidos en la investigación, al no estarlo para todos su inclusión habría complicado aún más el análisis comparativo.

### 3. Resultados

#### A. Los determinantes de la emigración desde las unidades administrativas

El examen empírico de los factores relacionados con la emigración se realizó mediante un análisis de regresión en el que hipotéticamente se postuló que:

$$M_{i,t}/P_{i,t} = a + bX_1 - bX_2 + bX_3 - bX_4, \text{ donde:}$$

$M_{i,t}/P_{i,t}$  = proporción de emigrantes hacia cualquier punto desde una unidad administrativa, sobre la población en esa unidad cinco años antes de la fecha del censo;

$a$  = constante;

$X_1$  = tasa de desocupación teórica en la unidad administrativa de origen;

$X_2$  = incremento absoluto de las ocupaciones en el lugar de origen durante el período intercensal;

$X_3$  = dimensión del estrato de baja productividad, proporción de población económicamente activa en él en relación a la población económicamente activa urbana total;

$X_4$  = condiciones de existencia.

La forma específica que asume esta función en los diversos países depende, por supuesto, de los indicadores que se utilizó en cada caso, pero en líneas generales es común para todos ellos.

En el Cuadro 1 se presentan los resultados obtenidos.

Al examinar en conjunto las distintas funciones de emigración puede constatarse que el país en donde queda una mayor proporción de la varianza por explicar es Chile ( $R^2 = .39$ ), mientras que, al contrario, en Colombia sólo un 20 por ciento de la varianza en la tasa emigratoria queda sin explicar por

Cuadro 1

FACTORES DE EXPULSION ( $M_1/P_{1t-5}$ )

	R <sup>2</sup>	F	Constante	Tasa desocupación	Δ Ocu- pación	Mortalidad niñez	Calidad vivienda	Educación g/	Salud	Dimensión del estrato de baja productividad
ARGENTINA										
Coefficiente de regresión	.62	6.601**	4.31	1.409	-.523		-1.038 <sup>c/</sup>	-3.289 <sup>g/</sup>		
F				(4.095)	(11.008)*		(5.612)*	(5.689)*		
Beta				.24	-.35		-.24	-.43		
COLOMBIA										
Coefficiente de regresión	.80	11.919**	14.97	2.2680	-.0025	-.9463 <sup>a/</sup>	-1.1341 <sup>d/</sup>			
F				(4.5500)	(29.7372)**	(9.0392)*	(4.3507)			
Beta				.18	-.32	.40	-.53			
CHILE										
Coefficiente de regresión	.39	3.5826*	19.71		-2.5216			+0.0608 <sup>h/</sup>		-.0860
F					(8.9747)**			(1.2097)		(.5635)
Beta					-.91			+15		-.30
PARAGUAY										
Coefficiente de regresión	.70	6.291**	33.64	.1465		10.0440 <sup>a/</sup>	-.3943 <sup>e/</sup>			-.4553
F				(10.2314)**		(12.1271)**	(1.7720)			(1.0341)
Beta				.45		.20	-.40			-.45
PERU										
Coefficiente de regresión	.48	5.5934**	11.57		-.9564	-.0384 <sup>b/</sup>	2.2410 <sup>f/</sup>			
F					(16.44)**	(.1459)	(.1901)			
Beta					.69	.07	.11			
URUGUAY										
Coefficiente de regresión	.46	3.915**	8.83	1.6403			-9.2109 <sup>f/</sup>		.1265 <sup>i/</sup>	
F				(7.6803)*			(3.3658)		(.6988)	
Beta				.38			.37		.26	

a/ Probabilidad de muerte 0-2 años

b/ Mortalidad infantil

c/ Viviendas con cloacas

d/ Viviendas con electricidad

e/ Viviendas de material sólido

f/ Viviendas sin agua potable en el Departamento, 1972

g/ Tasa de escolarización básica

h/ Porcentaje de población fuera de educación básica

i/ Gastos per cápita en salud

\*/ = 0.05

\*\*/ = 0.01

las variables incluidas en la función. Todos los resultados son estadísticamente significativos, pero sólo en Colombia, Paraguay y Argentina los porcentajes de las varianzas explicadas por las mejores de las funciones puestas a prueba eran menores que el porcentaje no explicado.

a) Oportunidades ocupacionales

Yendo más al detalle de los resultados, veremos primero qué se ha encontrado respecto a las variables relacionadas con las oportunidades ocupacionales. En tres de los cuatro países en que se incluyó el crecimiento intercensal de las ocupaciones como variable independiente (Colombia, Chile y Perú) era ella la que producía el efecto más fuerte sobre la tasa emigratoria, y en la dirección prevista. La excepción es Argentina, país en el que ocupa el segundo lugar, después de un indicador de condiciones de existencia: la tasa de escolaridad básica.

La tasa de desocupación tiene también un efecto en la dirección postulada en los cuatro países en que se incluyó en la función (Argentina, Colombia, Paraguay y Uruguay) siendo la que tiene el efecto más fuerte en Paraguay y Uruguay. Sin embargo, en los dos casos en que tanto el incremento de las ocupaciones como la tasa de desocupación fueron incluidos (Argentina y Colombia), el efecto de la primera es sustancialmente más fuerte y el de la segunda es estadísticamente no significativo.

Debe tomarse en cuenta que tanto la tasa de desocupación como el incremento de las ocupaciones fueron variables incluidas en la función para todos los países; en aquéllos en que una u otra no aparece se debe a que no tenía un efecto estadísticamente significativo ni contribuía mayormente a aumentar la proporción de la varianza explicada. Resulta de esta manera que la tasa de desocupación tiene un efecto insignificamente en cuatro de los seis países incluidos, mientras que el incremento de las ocupaciones no produce efecto sólo en Paraguay y Uruguay. Por consiguiente, puede concluirse que la regla general es que la variación en el incremento de las ocupaciones es un determinante más importante de las diferencias en tasas emigratorias que muestran las unidades administrativas que la mayor o menor tasa de desocupación que en ellas se encuentre.

Otra variable relacionada con las oportunidades ocupacionales es la dimensión del estrato de baja productividad, incluida en Chile y Paraguay. En ambos casos tiene un fuerte efecto negativo sobre la emigración, pero que no alcanza a ser estadísticamente significativo.

Mirando en conjunto el efecto de las tres variables relacionadas con oportunidades ocupacionales se puede concluir que la mayor emigración ocurrirá en aquellas unidades administrativas en que la tasa de desocupación es comparativamente alta, la demanda por trabajos de baja productividad es comparativamente baja y las ocupaciones han crecido comparativamente poco dentro del período de referencia. Por otro lado, un crecimiento de las ocupaciones aún en condiciones de desocupación alta producirá un freno a la emigración. Finalmente, el caso de Paraguay sugiere que la tasa de desocupación producirá un efecto expulsivo sólo si coincide con un estrato de baja productividad relativamente pequeño.

Aunque, obviamente, un mayor crecimiento de las ocupaciones va aparejado con una menor tasa de desocupación, altas tasas pueden coincidir con un alto crecimiento ocupacional. Ello ocurrirá siempre que la oferta de fuerza de trabajo aumente más que la demanda, es decir, que las ocupaciones. Además de la influencia que en esa oferta tiene el crecimiento de la población en edades activas a consecuencias del crecimiento natural de la población en las distintas unidades administrativas, ella se ve aumentada por la que habría emigrado y que no lo hace por haberse abierto oportunidades de trabajo en la región, así como por la que inmigra atraída por ellas. Por consiguiente, si las tasas de desocupación son altas inicialmente, una apertura de puestos de trabajo que no adquiere un dinamismo sostenido puede agravar más que aliviar la situación ocupacional en las regiones.

Nótese que el efecto anterior no se detecta en los datos que hemos manejado nosotros, ya que en ella se incluye la tasa de desocupación teórica del promedio del período que elimina el efecto de las migraciones.

Cabe hacer mención especial a la variable dimensión del estrato de baja productividad incluida en los casos de Chile y Paraguay. La hipótesis era en este caso que la mayor dimensión del estrato llevaría a una mayor emigración, pero en ambos países ocurre exactamente lo contrario. Puede darse dos explicaciones a este dato anómalo. La primera de índole metodológica, diría que

ambas variables no son totalmente independientes unas de otras en este caso: la mayor emigración haría descender la densidad del sector informal en los lugares de origen, y la menor aumentar, ya que con esa variable no se tomó la precaución que se tuvo al calcular la tasa de desocupación teórica. Eso lleva a pensar que si alguna relación causal existe entre esas variables, es al revés de la postulada.

Sin embargo, aunque plausible, esa explicación no es del todo satisfactoria, ya que la dimensión se mide al comienzo del período y, por consiguiente, no está afectada por la emigración dentro de él, que es nuestra variable independiente, sino por la que ha ocurrido anteriormente. Por eso, más bien puede pensarse que la existencia de un mercado para ocupaciones de baja productividad está demostrando la existencia y la capacidad de creación de ocupaciones y, consiguientemente, constituye un freno a la emigración. La mayor o menor productividad está demostrando la existencia y la capacidad de creación de ocupaciones y, consiguientemente, constituye un freno a la emigración. La mayor o menor productividad de las ocupaciones no sería un factor tan importante, como el hecho de poder trabajar en su lugar de residencia actual.

Visto desde una perspectiva más sociológica, podría sostenerse que mientras más amplia es la base de la pirámide de estratificación social, menos son las posibilidades de movilidad estructural, sin un ritmo de desarrollo económico alto. Los resultados anteriores estarían sugiriendo que una parte importante de la población procura más sobrevivir donde reside actualmente que emigrar para aumentar la probabilidad de subir en la escala social.

#### b) Condiciones de existencia

Pero y aun cuando el crecimiento de las ocupaciones sea el factor expulsivo, o de freno, más frecuente para las migraciones, no es el único. En todos los países indicadores de las condiciones de existencia imperantes en las regiones formaron parte de las funciones con mayor poder explicativo de la variación en la emigración por regiones. Sin embargo, en dos casos (Chile y Uruguay) la relación entre esos indicadores y la emigración no alcanza a ser estadísticamente significativa. Tampoco es el mismo indicador significativo en todos los casos. En Argentina son dos de los indicadores que aluden a la infraestructura de los servicios (calidad de la vivienda y

tasa de escolaridad básica de la población entre seis y doce años) los que aparecen con un importante efecto de freno de la emigración. Nótese que en ese país es un indicador social (el segundo de los recién nombrados) el que tiene el más fuerte efecto sobre la emigración y no el crecimiento de la ocupación. Aunque no alcanza a ser individualmente significativa, la calidad de la vivienda entra también con un peso importante entre los factores explicativos de la mayor o menor emigración en el caso de Uruguay. Al contrario, en Colombia y Paraguay es la probabilidad de morir entre los 0 y 2 años, un indicador del efecto de las condiciones de existencia sobre la familia, o más bien, sobre la población en esas edades, la que tiene un efecto expulsivo.

En conclusión, exceptuando sólo la dimensión del estrato de baja productividad, todas las hipótesis acerca de la dirección en que las variables incluidas en la función producirían un efecto fueron comprobadas. Dentro de los indicadores de oportunidades de empleo, el incremento de las ocupaciones en las unidades administrativas de origen es el que más logra frenar la emigración. Al contrario, la tasa de desocupación sólo en los casos excepcionales de Paraguay y Uruguay adquiere importancia. El tercer aspecto del mercado ocupacional -la dimensión del estrato de baja productividad- tiene un efecto de retención de la emigración, pero no alcanza a ser estadísticamente significativo. Por último, distintos componentes de las condiciones de existencia contribuyen secundariamente a explicar las diferencias en las tasas emigratorias por unidades administrativas.

Desde un punto de vista político, los resultados anteriores indican que un incremento de las ocupaciones en una unidad administrativa retendrá población en ella aun cuando la tasa de desocupación sea alta. Si ese incremento no refleja un desarrollo productivo autosostenido, la disminución temporal de la emigración que producirá puede ser a costa de una mayor desocupación. Igualmente, el mejoramiento de las condiciones de existencia contribuirá a frenar la emigración, especialmente si va unido a incrementos ocupacionales, a pesar de altas tasas de desocupación, creando de nuevo condiciones que pueden empeorar en el futuro esas condiciones de existencia.

B. ¿Hacia dónde migrar? Factores que afectan la elección de un destino

La detectación empírica de los factores que afectan la elección de un determinado destino por las personas que ya se han decidido a migrar obliga a tomar en cuenta una serie de elementos potencialmente determinantes que no entran en juego respecto a los factores de expulsión. En una primera aproximación ellos fueron incorporados en una ecuación de regresión múltiple de la siguiente forma:

$$M_{ij}/M_i = a - bX_1 + bX_2 - bX_3 + bX_4 - bX_5 - bX_6, \text{ donde}$$

$M_{ij}/M_i$  = la proporción del total de emigrantes desde una localidad (i) que se dirigen hacia otra localidad específica (j);

a = constante;

$X_1$  = tasa de desocupación teórica en el lugar de destino;

$X_2$  = incremento absoluto de las ocupaciones en el lugar de destino en el período intercensal;

$X_3$  = dimensión del estrato de baja productividad en el lugar de destino;

$X_4$  = condiciones de existencia en el lugar de destino;

$X_5$  = distancia carretera entre las capitales de las unidades administrativas de origen y de destino;

$X_6$  = oportunidades alternativas.

Hecho el análisis anterior se profundizó en los resultados mediante la descomposición de los efectos de las distintas variables incluidas en el modelo sobre la distribución de los flujos, distinguiendo entre efectos directos, indirectos y totales. Presentaremos primero los resultados obtenidos en la regresión múltiple.

a) Resultados del análisis de regresión múltiple

En el cuadro siguiente se ha resumido los resultados obtenidos para los seis países incluidos en la investigación.

FACTORES DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCION DE LOS MIGRANTES ENTRE LOS LUGARES DE DESTINO (C/S/M/D): RESULTADOS DE ANALISIS DE REGRESION MULTIPLE

País	R <sup>2</sup>	F	Constante	Tasa de desocupación en el lugar de destino	Incremento de la ocupación en el lugar de destino	Distancia infantil en el lugar de destino	Mortalidad infantil en el lugar de destino	Incremento ocupación del Centro de destino alternativo	Capacidad del Centro de destino alternativo	Dimensión del estrato de destino alternativo	Dimensiones alternativas de destino	Selecciones de centros de destino alternativo	Viviendas con agua	Condiciones de existencia alternativa para salud pública	Condiciones de existencia alternativa para salud pública
<b>Paraguay</b>															
Coef. regresión	0,756	238	2,14	-39136	11966	-0,1664	-0,1632	-0,00531	0,04783						
F	(608)**			(608)**	(97)**	(6,4)**	(36)**	(11)**							
Beta	-1,6024			-72332	-11705	-0,5694	-0,07116								
<b>Argentina</b>															
Coef. regresión	0,503	33	-709	1122	-0,712	-0,6473	-0,04141	39,7435	-0,7061	-0,0978	0,0978				
F	(1,03)**			(222)**	(1,6)	(1,2)	(16,0)**	(5,7)**	(5,9)**						
Beta	14592			-59563	-0,5375	-0,7741	0,04849	-23109	-23855	-0,713					
<b>Chile</b>															
Coef. regresión	0,75	219	-312,60	-0,985	0,6459	-0,13559		0,13509		3,0892	-0,58597				
F	(68)**			(68)**	(14)**			(2,5)**		(0,06)	(13,3)**				
Beta	0,07569			-66254	-0,11229			0,12498		-0,00733	-0,09523				
<b>Colombia</b>															
Coef. regresión	0,80	206	187,8	1,61	-1713	-1,889	2,06	-1,313	78,86	-2,543	1,487				
F	(3,3)**			(691)**	(16,6)**	(3,2)**	(15,9)**	(2,62)	(22,8)**	(1,3)	(0,813)				
Beta	0,048			-733	-0,123	0,054	-0,154	-0,185			0,029				
<b>Venezuela</b>															
Coef. regresión	0,471	37	92,04	-0,1103	0,0058	-0,0924	-0,454	0,265	0,764	0,0583	0,0583				
F	(85)**			(115)**	(51)**	(1,3)	(8)**	(3)**	(2)**	(685)					
Beta	-0,025			-4499	-0,279	-0,078		0,081	0,059	0,067					
<b>Uruguay</b>															
Coef. regresión	0,78	175,33**	-336,78	-81558	-7,3132	-49281		-60575		-49281	60575				
F	(376,762)**			(9,076)		(61,996)**		(223,160)**							
Beta	53			-0,059		-0,209		-0,426							

NOTAS:  
 a/ Medido por condiciones de vivienda.  
 b/ Medido por un índice de desgranamiento escolar.  
 c/ Medido por condiciones de vivienda y dotación eléctrica.  
 d/ Probabilidad de morir en los dos primeros años de vida.  
 e/ Medido por tasa de escolaridad en educación media.  
 \*\* a = 0,01  
 \* a = 0,05

Si se compara los valores del  $R^2$  que aparecen en él con los obtenidos en el análisis de los factores determinantes de la expulsión de población se descubre que los factores incluidos como determinantes de la atracción son capaces de explicar más las variaciones en la variable dependiente que los relacionados con la emigración. Sólo en un caso (Colombia) queda un poco más de la mitad de la varianza sin explicación. En Argentina, Chile, Perú y Uruguay alrededor de las tres cuartas partes de ella se explica por las variables incluidas en las respectivas regresiones, y en Paraguay la mitad de ella.

Si ahora trasladamos nuestra atención hacia los coeficientes Betas que nos indican cuanto del cambio en la variable dependiente estandarizada es producido por el cambio estandarizado en una de las variables independientes, cuando las otras permanecen controladas, vemos que en todos los países el factor que más influye en la forma como se distribuyen los migrantes es el incremento que experimentan los diversos lugares en el número absoluto de las ocupaciones. En todos los países, salvo Paraguay y Chile, la tasa de desocupación tiene el efecto esperado de disminuir la atracción de un lugar, pero éste es más débil.

Respecto a los otros factores, llama la atención que la distancia tiene importancia en sólo cuatro de los seis países incluidos en el estudio. En cuanto a la dimensión del estrato de baja productividad, ella produce el efecto esperado en todos los países para los cuales se pudo calcular, salvo en Argentina.

Como era de esperarse, otro elemento que entra en juego en la elección del lugar de destino son las condiciones de existencia prevalecientes en ellos. Sin embargo, su impacto es muy débil, sea que se considere la dimensión "de resultado" expresada por la mortalidad infantil o en los dos primeros años de vida o por el desgranamiento escolar, sea que se tome en cuenta variables de "stock", tales como las condiciones de la vivienda o la tasa de escolaridad media. La excepción está constituida en este caso por Uruguay, país en donde un nivel alto de escolaridad media en un lugar determinado produce un fuerte efecto de atracción.

Cabe ahora referirse al papel que, con el análisis que estamos haciendo, juegan las oportunidades alternativas. En general, su efecto es menor que lo esperado, aunque va en la dirección predicha. A diferencia de lo que ocurre con los puntos de destino, cuya atracción depende fundamentalmente de su capacidad para crear empleos, son más bien las condiciones de existencia alternativas las que más logran desviar la migración hacia los primeros puntos. Nótese por ejemplo, que mientras mayor es la mortalidad infantil o en los dos primeros años alternativa, mayor es la migración hacia los puntos de destino cercanos en Colombia, Paraguay y Perú. Igualmente, mientras menores son los gastos en salud alternativos, menor es la migración hacia un destino dado en Uruguay. Lo anterior no puede interpretarse, sin embargo, en el sentido de que los migrantes no toman en cuenta las oportunidades ocupacionales o los salarios promedios alternativos, como lo demuestra el hecho de que el incremento absoluto alternativo de las ocupaciones disminuye la atracción del destino en Perú y la tasa alta de desocupación alternativa aumente la migración hacia ellos en Chile.

En suma, con las excepciones ya mencionadas, el análisis de regresión múltiple proporciona una confirmación empírica, aunque con algunos matices que habrá que examinar más a fondo, a nuestras hipótesis. Profundizaremos ahora nuestro análisis descomponiendo los efectos de los determinantes sobre la variable dependiente.

#### b) Descomposición de los efectos

El análisis hecho hasta ahora ha utilizado un modelo descriptivo que nos permite estimar la tasa de emigración y la proporción de migrantes que se dirigirá hacia un punto determinado.

Intentaremos ahora hacer un ejercicio de descomposición de los efectos de las variables incluidas en la regresión múltiple sobre la forma como se distribuyen los flujos migratorios. Para esto será necesario especificar un ordenamiento "causal" de las variables incluidas en la regresión que sea teóricamente correcto, procediendo después a identificar los parámetros del modelo resultante. La primera tarea se apoyará en las proposiciones teóricas que sirven de guía a esta investigación; la segunda resultará de aplicar principios

generales del análisis de trayectoria y una técnica desarrollada inicialmente por Duncan, Featherman y Duncan y explicitada después por Alwin y Hauser.<sup>1/</sup>

De lo que se trata, en definitiva, es de llegar a construir para cada país un modelo recursivo lineal que identifique el ordenamiento de las variables en la teórica cadena causal conducente a una determinada distribución de los migrantes entre las distintas unidades administrativas, a partir de un pequeño número de variables que se define como exógenas.

Como lo han demostrado convincentemente Duncan y sus asociados, aunque el coeficiente de correlación entre dos variables puede ser interpretado como la asociación total entre ellas, no es posible inferir de él una relación causal. En efecto, parte de la asociación reflejada en la correlación es espúrea es decir, se debe a causas comunes o a correlaciones entre ellas, parte se deriva de una correlación determinada no analizada, y sólo otra parte puede ser interpretada como relación causal. A su vez, el efecto de una variable sobre otra puede ser directo, pero también puede ocurrir indirectamente a través de un efecto sobre otras variables dentro de una cadena causal, o puede resultar de combinaciones distintas de efectos directos e indirectos. En estos dos últimos casos el efecto total de una variable sobre otra diferirá de su efecto directo, es decir, del que resulte de mantener constantes a las variables intervinientes.

En otras palabras, la especificación de la cadena causal permite distinguir el efecto total de una variable sobre otra, es decir, cuanto cambio en una variable consecuente se debe a una variable antecedente, independientemente de los mecanismos a través de los cuales ocurre este cambio; los efectos indirectos, o sea, aquella parte del efecto total transmitido vía otras variables que intervienen entre la antecedente y la consecuente y el efecto directo, definido como lo hicimos en el párrafo anterior.

La especificación del modelo teórico subyacente no obliga a desarrollar una teoría completa que especifique cada una de las trayectorias, como ha

---

<sup>1/</sup> Alwin y Hauser, "The Decomposition of Effects in Path Analysis", en American Sociological Review, Vol. 40, febrero 1975, pp. 37-47.

señalado con razón Heise,<sup>1/</sup> sino, más simplemente, a ordenar las variables en términos de una prioridad causal que aparezca teóricamente correcta.

Hay, sin embargo, una restricción a la especificación del modelo que proviene de la técnica utilizada. Esta no es otra que la de que, por tratarse de un modelo recursivo, no es posible incluir en él causaciones recíprocas ni retro-alimentaciones.

El procedimiento tiene dos etapas. La primera consiste en identificar las variables que serán consideradas exógenas. Estas variables tienen prioridad causal sobre todas las otras. La segunda etapa consiste en ordenar las otras variables según la prioridad causal que se les reconoce.

El enfoque teórico adoptado en esta investigación ha llevado a considerar que son las características del mercado ocupacional el elemento mediador más importante entre las tendencias del desarrollo regional y las migraciones internas. A su vez, en cuanto ellas indican el dinamismo y el nivel de desarrollo económico de las distintas localidades geográficas, tienen también un efecto sobre el nivel de salarios, y en sus condiciones de existencia. Por esas dos razones, la explicitación del modelo para el propósito de descomponer los efectos de los distintos determinantes de las migraciones internas considera que la tasa de desocupación y el incremento de las ocupaciones son variables exógenas.

En la misma categoría está la distancia entre el origen y el destino. El ordenamiento implica en este caso que, si es necesario establecer un vínculo causal, este no puede ir desde las variables endógenas incluidas en el modelo hacia la distancia carretera, sino viceversa.

En relación al resto de las variables incluidas en el modelo, en aquellos países en que se pudo medir la dimensión del estrato de baja productividad en los distintos puntos, se consideró que ella era teóricamente dependiente de las variables exógenas y que tenía, a su vez, un efecto directo sobre el nivel de salario. Siguen en el orden las condiciones de existencia en el lugar de destino: ellas serían un efecto directo o indirecto de las variables

---

1/ Heise, David R., "Problems in Path Analysis and Causal Inference", en Edgar F. Borgatta (editor), 1969, Sociological Methodology, 1969, San Francisco, California, Jossey-Bass, Inc. Publishers, pp. 38-73.

exógenas, de los salarios promedio y de la dimensión del estrato de baja productividad. Al interior de las condiciones de existencia, se presume que las variables de "stock" tienen prioridad causal sobre las de "resultado".

La mayor dificultad para la especificación del modelo surge en relación con las oportunidades alternativas. Ya se dijo que la distancia influye fuertemente en las oportunidades intervinientes, pero no tenemos en este momento un conocimiento suficientemente acabado de la naturaleza de las relaciones entre las características de un lugar y las de otro que puedan ser puntos alternativos de destino para los migrantes. Dependiendo de la localización geográfica que ellos tengan, así como de las peculiaridades propias del desarrollo nacional y regional, podrá el crecimiento de las oportunidades ocupacionales o el mejoramiento de las condiciones de existencia de un punto determinado afectar, ya sea positiva o negativamente, esas oportunidades y esas ocasiones en otros lugares, o no tener ningún efecto. La ambigüedad que esto produce en el modelo no atenta contra el uso del mismo cuando, como es nuestro caso, lo que se pretende es descomponer los efectos de una variable sobre otra; sólo indica un aspecto de la cadena causal que requiere mayores esfuerzos de elaboración teórica y análisis empírico en el futuro. No contando con ellos en este momento, hemos postulado aquí que las características del lugar de destino influyen sobre las de los puntos alternativos, sin pretender precisar la naturaleza de esa influencia.

El modelo recursivo resultante se expresa en las siguientes ecuaciones estructurales:

- $X_1$  = tasa de desocupación en el lugar de destino;
- $X_2$  = incremento de las ocupaciones en el lugar de destino;
- $X_3$  = distancia entre origen y destino;
- $X_4$  = dimensión del estrato bajo en el destino;
- $X_5$  = salarios promedios en el destino;
- $X_6$  = condiciones de existencia en el destino;
- $X_7$  = tasa de desocupación alternativa;
- $X_8$  = incremento alternativo de las ocupaciones;

$X_9$  = condiciones de existencia alternativas;

$$Y = M_{ij}/M_i$$

$$X_4 = P_{41}X_1 + P_{42}X_2 + P_{43}X_3 + P_{44}e_4$$

$$X_5 = P_{51}X_1 + P_{52}X_2 + P_{53}X_3 + P_{54}X_4 + P_{55}e_5$$

$$X_6 = P_{61}X_1 + P_{62}X_2 + P_{63}X_3 + P_{64}X_4 + P_{65}X_5 + P_{66}e_6$$

$$X_7 = P_{71}X_1 + P_{72}X_2 + P_{73}X_3 + P_{74}X_4 + P_{75}X_5 + P_{76}X_6 + P_{77}e_7$$

$$X_8 = P_{81}X_1 + P_{82}X_2 + P_{83}X_3 + P_{84}X_4 + P_{85}X_5 + P_{86}X_6 + P_{87}X_7 + P_{88}e_8$$

$$X_9 = P_{91}X_1 + P_{92}X_2 + P_{93}X_3 + P_{94}X_4 + P_{95}X_5 + P_{96}X_6 + P_{97}X_7 + P_{98}X_8 + P_{99}e_9$$

$$Y = P_{41}X_1 + P_{42}X_2 + P_{43}X_3 + P_{44}X_4 + P_{45}X_5 + P_{46}X_6 + P_{47}X_7 + P_{48}X_8 + P_{49}X_9 + P_{ye_y}e_y$$

En la evaluación del modelo se tienen presente los supuestos habituales en la estimación con mínimos cuadrados ordinarios.

En el Anexo 3 se señalan los procedimientos de estimación del modelo recursivo.

Antes de proceder a examinar los resultados obtenidos cabe hacer dos advertencias. La primera es que el modelo es básicamente común para todos los países al nivel de las variables pero no al nivel de los indicadores de ellas que se utilizan para su identificación en cada país. La segunda es que el modelo recursivo que resulta de la especificación del modelo teórico causal y que se procede a identificar empíricamente no es causal en sentido estricto. Para que lo fuera sería necesario que el orden de las variables en el modelo causal correspondiera a su secuencia temporal empírica o, en otras palabras, que el modelo empírico fuese diacrónico. Las dificultades de información hicieron imposible cumplir con este principio a cabalidad. Por lo mismo, la identificación del modelo recursivo sólo podría ser interpretada como una identificación de vínculos causales en la medida en que las relaciones sincrónicas corresponden a las diacrónicas entre las variables incluidas en él.

c) Resultados de la descomposición de los efectos

Especificado el modelo recursivo, como se acaba de describir, se procedió a obtener para cada variable dependiente las ecuaciones sucesivas, empezando con las que contienen sólo variables exógenas y agregando las variables intervinientes, siguiendo las relaciones de causa-efecto postuladas en el modelo. El efecto total de una variable predeterminada sobre la variable dependiente es su coeficiente en la primera ecuación reducida en la que aparece como regresor, es decir, en aquélla en la cual los regresores son la variable causal de interés y otras contemporáneas o causalmente previas. Los efectos indirectos corresponden a las diferencias en los coeficientes de trayectoria de una variable causal en dos ecuaciones de la secuencia, siendo la variable intermedia aquella que aparece como regresor en sólo una de esas ecuaciones. El efecto directo es el que señala la última ecuación estructural de la secuencia.

En el Cuadro 4 se resumen los resultados obtenidos al descomponer los efectos de las variables incluidas en el modelo sobre la forma como se distribuyen los emigrantes desde las distintas unidades administrativas entre las otras unidades. Antes de hacer una interpretación global de esos resultados y de los que ya se enunciaron en relación con la tasa de emigración, mencionaremos brevemente las diferencias más notables entre los efectos directos y los totales de las variables en cada país. Como el efecto directo no es sino el coeficiente Beta estandarizado de la ecuación de regresión múltiple, ya que él expresa el efecto de cada variable independiente controlando por el de las otras, la comparación se hace en la práctica entre los resultados obtenidos en esa ecuación y los efectos indirectos y totales identificados según el procedimiento que se ha resumido más arriba.

Argentina

El único cambio importante respecto a los efectos directos es que la distancia tiene un efecto total negativo que sólo cede en importancia al incremento de las ocupaciones en el lugar de destino; ese mayor efecto total de la distancia se debe principalmente a su efecto indirecto vía los salarios promedio en los lugares alternativos.

Cuadro 4

## INVESTIGACION COMPARATIVA: DESCOMPOSICION DE LOS EFECTOS DE LOS DETERMINANTES DE LA REPARTICION DE LOS MICRANTES\*/

PAIS	VARIABLE PREDETERMINANTE	EFECTO TOTAL	EFECTOS INDIRECTOS VIA						EFECTO DIRECTO
			x <sub>4</sub>	x <sub>5</sub>	x <sub>6</sub>	x <sub>7</sub>	x <sub>8</sub>	x <sub>9</sub>	
ARGENTINA	x <sub>1</sub> Tasa de desocupación	-.08127	.01330	-.00739	-.00571	-.00578			-.07569
	x <sub>2</sub> Variación oportunidades ocupacionales	.82136	-.05542	.00347	-.00393	.01340			.86384
	x <sub>3</sub> Distancia	-.14104	.01815	.00046	-.05408	.00612			-.11229
	y (migr) x <sub>4</sub> Dimensión Estrato baja productiv.	.08753		-.00259	-.00841	-.04327			.12498
	x <sub>5</sub> Salario Urbano	.01675			*.00162	.00780			.00733
	x <sub>6</sub> Salario Alternativo	-.09663				-.00140			-.09523
	x <sub>7</sub> Condiciones Existencia Alternativas, Desgranamiento	-.06576							-.06576
CHILE	x <sub>1</sub> Tasa de desocupación	-.00660	-.04091	-.00479	-.00574	-.01470	-.00032	.00018	.04820
	x <sub>2</sub> Variación oportunidades ocupacionales	.85510	.06962	-.00675	-.00157	.03767	-.00218	.00039	.75792
	x <sub>3</sub> Distancia	-.17375	.03002	.00422	.00095	-.08028	-.00613	.00043	-.12296
	y (migr) x <sub>4</sub> Dimensión Estrato baja productiv.	-.14035		-.01661	.03134	.03155	-.00102	-.00002	-.18559
	x <sub>5</sub> Salario Promedio	.03165			.00395	-.00317	.00147	.00015	-.02925
	x <sub>6</sub> Mortalidad Infantil	.04676				-.00576	-.00100	-.00037	.05389
	x <sub>7</sub> Variación Oportunidades Ocupacionales Alternativas	-.46637					-.31512	.00242	-.15367
	x <sub>8</sub> Tasa de desocupación alternativa	.02061						-.00080	.02141
	x <sub>9</sub> Dimensión Estrato Baja productividad alternativa	-.00409							-.00409
COLOMBIA	x <sub>1</sub> Tasa de desocupación	*.00681	-.02689	.05943	.00068	-.00210			-.02494
	x <sub>2</sub> Variación oportunidades ocupacionales	.61862	.11247	.05624	.00000	.00081			.44910
	x <sub>3</sub> Distancia	-.30699	.00348	.00050	-.07284	-.00845			-.22968
	y (migr) x <sub>4</sub> Viviendas, Electricidad	.09621		.01441	.00889	.00528			.06763
	x <sub>5</sub> Probabilidad de morir 0 a 2 años	-.07439			-.00050	.00474			-.07863
	x <sub>6</sub> Tasa de desocupación alternativa	.14177				.06091			.08086
	x <sub>7</sub> Probabilidad de morir alternativa	.08903							.08903
PARAGUAY	x <sub>1</sub> Tasa de desocupación	.16592	.01686	.00107	-.02692	.00472	.02427		.14592
	x <sub>2</sub> Variación oportunidades ocupacionales	.68386	.05271	.00215	.02768	.00746	-.00177		.59563
	x <sub>3</sub> Distancia	-.02663	.04273	-.00033	-.01606	-.10889	-.00983		.05575
	y (migr) x <sub>4</sub> Dimensión Estrato Baja productividad	-.16231		-.00113	.14119	-.03017	-.05335		-.21885
	x <sub>5</sub> Condición vivienda	.00289			.09832	-.01184	-.01229		-.07130
	x <sub>6</sub> Probabilidad de morir de 0 a 2 años	-.15921				-.04912	-.03268		-.07711
	x <sub>7</sub> Tasa de desocupación alternativa	.13703					.13854		.04849
	x <sub>8</sub> Probabilidad de morir alternativa	.23109							.23109
PERU	x <sub>1</sub> Tasa de desocupación	-.02968	.03936	-.00784	.09904				-.16024
	x <sub>2</sub> Variación oportunidades ocupacionales	.73426	-.00671	.02664	-.00919				.72332
	x <sub>3</sub> Distancia	-.21810	.00282	-.09087	-.01300				-.11705
	y (migr) x <sub>4</sub> Mortalidad Infantil	.05896		-.00482	.00384				.05494
	x <sub>5</sub> Variación oportunidades ocupacionales alternativas	-.16595			-.09474				-.07116
	x <sub>6</sub> Mortalidad infantil alternativa	.12492							.12492
URUGUAY	x <sub>1</sub> Variación Oportunidades Ocupacionales	.70346	.04743	.09409	.01541	.00996	.00781		.53370
	x <sub>2</sub> Distancia	-.18620	-.02239	-.33656	.36190	-.07311	-.1679		-.09925
	y (migr) x <sub>3</sub> Dimensión estrato baja productividad	-.25958		-.04226	-.00209	.00120	-.00727		-.20876
	x <sub>4</sub> Escolaridad media	.36488			-.05440	-.00289	-.00419		.42636
	x <sub>5</sub> Viviendas con agua	-.15662				-.01072	-.00189		-.14401
	x <sub>6</sub> Gastos salud por cápita alternativa	-.12548							-.10795
	x <sub>7</sub> Escolaridad media alternativa	-.05945							-.05945

\*/ Para la definición de las variables independientes en cada caso, véase Anexo 2.

### Chile

En el caso de este país, al contrastar los efectos directos con los totales, el orden de importancia de las variables predeterminadas se altera más que en el caso de Argentina. Al igual que en ese país, en Chile el incremento de las ocupaciones en el destino produce el efecto total más fuerte, pero en este caso el incremento ocupacional en puntos alternativos aumenta considerablemente su efecto directo, desplazando en importancia a la dimensión del estrato de baja productividad en el destino. Esto se debe a su fuerte efecto indirecto sobre la variable dependiente vía la tasa de desocupación alternativa. Al mismo tiempo y como era de esperar, la distancia tiene también un efecto total mayor que el directo, principalmente por su acción vía el incremento de las ocupaciones en los lugares alternativos. Esta última variable pasa, en suma, a ocupar un papel central entre los determinantes de la forma como se distribuyen los migrantes entre los distintos destinos en Chile.

### Colombia

La diferencia más importante entre los efectos totales y los directos radica en que en estos últimos el incremento de las ocupaciones y la distancia producen un impacto mucho más fuerte que todas las otras variables sobre la distribución de los migrantes, mientras que al considerar los efectos totales se agrega a ellas la tasa de desocupación alternativa. El mayor peso de esta última se debe a su efecto indirecto vía la probabilidad de morir en los puntos alternativos.

### Paraguay

Tanto el incremento de las ocupaciones en el lugar de destino como la tasa de desocupación en el mismo tienen efectos totales más fuertes que los directos. Sin embargo, son las condiciones de existencia en el destino, medidas mediante la probabilidad de morir entre cero y dos años y la tasa de desocupación alternativa, las que muestran el cambio mayor. Los efectos directos de esta última representan sólo el 26 por ciento de su efecto total, mientras que su efecto indirecto vía la probabilidad de morir alternativa contribuye en un 74 por ciento al efecto total. En el caso de las condiciones de

existencia en el destino, su efecto directo no alcanza a la mitad de los efectos totales (49 por ciento), debido a los efectos indirectos provocados por la acción de esa variable vía la tasa de desocupación y las condiciones de existencia en los puntos alternativos.

En cuanto a la distancia, sus efectos directos eran mínimos, pero de signo positivo. Sus efectos totales siguen siendo prácticamente inexistentes, pero el signo ha cambiado esta vez hacia la dirección negativa esperada. Ello ocurre principalmente por el relativamente alto efecto indirecto que ejerce vía la tasa de desocupación alternativa.

Los resultados para Paraguay muestran que el efecto total de la tasa de desocupación en el lugar de destino sigue siendo positivo respecto a la atracción que él ejerce sobre los migrantes, pero que su importancia relativa disminuye frente a la influencia total que tienen tanto la tasa de desocupación como las condiciones de existencia alternativas. Al respecto, debe considerarse que la variable que aquí nos preocupa por la anomalía que presenta respecto a la situación pronosticada y encontrada en otros países, presenta un promedio comparablemente bajo en Paraguay durante el período analizado (4.7 para el conjunto de los departamentos, excluyendo Asunción). Es bien sabido, además, que la desocupación abierta es un fenómeno más urbano que rural, ya que en estas áreas tiende a predominar el subempleo. Este carácter predominantemente urbano de la desocupación en Paraguay se desprende también del examen de la descomposición del conjunto de los efectos incluidos en el modelo causal para ese país. Como puede verse en Cuadro del Anexo 2, la tasa de desocupación aparece con un efecto positivo sobre la calidad de la vivienda y con ningún efecto sobre la probabilidad de morir, resultados que no son explicables si no se acude al supuesto de que las tres variables coexisten en las áreas urbanas. Todo lo anterior lleva a concluir que en el caso de Paraguay, al igual que en los otros, la tasa de desocupación no juega un papel inhibitorio importante y, al contrario, si es urbana aparece como atrayendo población.

### Perú

El incremento de las ocupaciones sigue teniendo en este país el efecto total más importante. Al igual que en los otros países (con la salvedad ya hecha de Paraguay), la distancia tiene un efecto negativo total considerable-

mente mayor (66 por ciento más alto) que el directo, debido a su acción vía las oportunidades ocupacionales y de condiciones de existencia alternativas. Dentro de éstas, el efecto indirecto del incremento de las ocupaciones alternativas vía la mortalidad infantil alternativa constituye el 58 por ciento de su efecto total, lo que le da una importancia mucho mayor que la que se había detectado al tomar en cuenta sólo los efectos indirectos.

En suma, en el caso peruano la consideración de los efectos indirectos demuestra que no sólo el incremento de ocupaciones en un lugar atrae migrantes sino si crecen en otro lugar alternativo una parte importante de ese contingente migratorio se desvía hacia él.

#### Uruguay

Originalmente se contaba para este país con las tres variables exógenas incluidas en el modelo común para todos los países y toda una batería de variables predeterminantes. La matriz de correlaciones simples entre todas ellas y la aplicación del criterio de no incluir a aquellas que estuvieran muy altamente correlacionadas con otras para evitar la multicolinealidad, hizo que en este caso se decidiera no incluir en el modelo a la tasa de desocupación, quedando por consiguiente como exógenas sólo el crecimiento de las ocupaciones y la distancia.

La adición de los efectos indirectos no altera el orden de importancia de las variables que aparecen teniendo los principales efectos positivos sobre la migración, destacándose aún más el impacto del crecimiento de las ocupaciones. Al contrario, entre las que tienen un efecto negativo la distancia pasa de uno directo mínimo a uno total sólo inferior al que tiene la dimensión del sector de baja productividad derivado de su impacto a través de todas las otras variables predeterminantes incluidas en el modelo.

## 5. Interpretación de los resultados obtenidos

Con el caso de Uruguay terminamos de resumir las principales diferencias encontradas en los países entre los efectos totales y los directos de las diversas variables incluidas en el modelo causal sobre la forma como se distribuyen los migrantes entre las distintas unidades administrativas. Por consiguiente, tenemos ya toda la información necesaria para intentar una interpretación global de los resultados obtenidos a este nivel de análisis. Para un mejor ordenamiento de la discusión examinaremos primero cada uno de los tres grandes factores que han sido definidos en este estudio como mediatizadores entre la decisión de migrar y las características del desarrollo regional y nacional. Hecho lo anterior veremos cuáles son las implicancias teóricas que se derivan de los datos encontrados.

### A. Las oportunidades ocupacionales como determinante de las migraciones internas

Dentro del enfoque adoptado en este estudio se ha postulado que la estructura y la dinámica del desarrollo nacional y regional moldean las migraciones internas principalmente mediante el impacto que las primeras tienen sobre las características nacionales y regionales del mercado ocupacional. Partiendo de ese postulado fundamental, hemos examinado en este capítulo el efecto sobre la tasa emigratoria desde las unidades administrativas y sobre la forma como se distribuyen los emigrantes desde ellas, de dos aspectos de ese mercado: la tasa de desocupación prevaleciente en las distintas unidades administrativas en el año inicial del período de referencia de las migraciones y el aumento en las ocupaciones que esas unidades han experimentado durante el período intercensal en que tuvieron lugar las migraciones. En los países en que fue posible hacerlo se incluyó, además, el tamaño del estrato constituido por ocupaciones de baja productividad.

El análisis comparativo que hemos hecho de los factores relacionados con la emigración, así como de los efectos tanto directos como indirectos de esas dos variables sobre la atracción de las distintas unidades administrativas para los migrantes, ha puesto de manifiesto la poca importancia de la tasa de

desocupación respecto a cualquiera de los dos problemas que hemos examinado en este capítulo. En lo que respecta a las diferencias en las tasas emigratorias entre las unidades administrativas, sólo en Paraguay y Uruguay tiene la tasa de desocupación un efecto expulsivo estadísticamente significativo, mientras que el crecimiento absoluto de las ocupaciones en esas unidades administrativas en los otros cuatro países, es uno de los factores más significativos, aunque no siempre el más importante.

La tasa de desocupación es aún menos importante como determinante de la distribución de los migrantes, mientras que el crecimiento absoluto de las ocupaciones en el lugar de destino tiene, sin excepciones, el efecto más fuerte en todos los países incluidos en el estudio.

Los resultados anteriores se han obtenido utilizando no la tasa de desocupación real sino el promedio de la tasa de desocupación real al comienzo del período y la tasa de desocupación teórica al final del período. Como se explicó en su oportunidad, esta última estima como oferta la que habría habido en ausencia de migraciones de fuerza de trabajo. ¿Podría explicar esto los resultados encontrados? Nos parece que no. La definición que hemos adoptado aumenta, en vez de disminuir, la probabilidad de que esa variable tenga un efecto. De hecho, en todas las unidades administrativas con saldos migratorios negativos la desocupación teórica será mayor que la real, ya que considera como parte de la PEA a quienes ya emigraron. Lógicamente, esa sobreestimación será más grave mientras mayor sea el saldo negativo. Al contrario, en los lugares con saldos netos positivos, la desocupación real será mayor que la teórica, porque esta última considera una población económicamente activa que no ha sido incrementada por las inmigraciones. Así como en las unidades administrativas con saldos negativos (son la mayoría en todos los países) los mayores valores de la tasa de desocupación teórica llevarían a esperar un mayor efecto expulsivo de la misma, los menores valores en relación con la real en las pocas unidades con saldos positivos llevarían a que ellas tuvieran una atracción mayor.

Podría argumentarse que la interpretación de los resultados habría sido mucho más firme si se hubiese utilizado directamente la tasa de desocupación real, ya sea promedio del período o a comienzos del mismo. Se desechó la primera de estas alternativas para eliminar el efecto de la migración (el fenómeno

que se quería explicar) sobre la medición de la variable explicativa. La segunda pareció menos aconsejable si se quería maximizar la posibilidad de que el factor en cuestión tuviera un efecto, ya que hacía referencia a una situación imperante varios años antes al período incluido. La opción adoptada por nosotros ubica la desocupación en el momento inicial del período que sirve de referencia para las migraciones.

Claro está que la opción adoptada, o cualquiera de las discutidas en el párrafo anterior, no puede mejorar la calidad de la información censal acerca de la desocupación. Es bien sabido que ella tiende a arrojar tasas distintas que las que se detectan en encuestas especializadas. Sin embargo, la utilización de los datos censales sobre desocupación para los efectos de nuestros propósitos llevaría a resultados sesgados sólo si los porcentajes de sub o sobreestimación variaran por unidad administrativa. La falta de datos comparables con los del censo para todas las unidades administrativas hace imposible determinar si esto ocurre o no. A falta de criterios más claros, hemos supuesto una idéntica sub o sobreestimación para todas las unidades administrativas y, por consiguiente, una falta de sesgo en los resultados.

Por todo lo anterior creemos que la opción tomada respecto a la forma como definir empíricamente la tasa de desocupación es la que mejor asegura la validez de nuestros resultados. Queda todavía otro punto a discutir en lo que se refiere a las oportunidades de empleo, esta vez respecto a la variable incremento absoluto de las ocupaciones.

La utilización de esa variable se ha hecho sobre el supuesto de que es el aumento de la demanda el que atrae población en general, y en particular fuerza de trabajo a un lugar determinado. Esto desconocería el efecto generador de demanda que tiene el aumento de la oferta.

La objeción tiene, ciertamente, peso y no puede dejar de considerarse al interpretar los resultados obtenidos. Ella tendría igual fuerza si en vez del crecimiento absoluto se hubiese utilizado la tasa de crecimiento de las ocupaciones como variable independiente, con el agravante de que, en este caso, crecimientos absolutos mínimos podrían, dependiendo de la base inicial, significar altas tasas.

Reconociendo lo anterior procede preguntarse si podemos, con los datos disponibles, estimar cuál de las dos direcciones de la relación es más importante. Creemos que, efectivamente, al menos una aproximación a ellas es posible.

Partamos del supuesto de que el crecimiento de la demanda que no corresponde a una expansión del aparato productivo va a aumentar la densidad de los estratos ocupacionales de baja productividad y veamos qué ocurre en la práctica.

La dimensión del estrato de baja productividad al comienzo del período de referencia y el incremento de las ocupaciones están negativamente correlacionados en todos los países en que se midió ambas variables (Argentina,  $r = -.69$ ; Chile,  $r = -.60$ ; Paraguay,  $r = -.23$ ; Uruguay,  $r = -.19$ ). Es decir, las ocupaciones crecen más donde el estrato de baja productividad era inicialmente menor.

A lo anterior hay que agregar que en Chile, Paraguay y Uruguay el tamaño del estrato de baja productividad era mayor en las unidades administrativas que no eran sede de la ciudad capital o de los otros centros urbanos más importantes, que en las que lo eran.

Al mismo tiempo, como se recordará, en todos los países el mayor número de inmigrantes intercensales lo recibían las unidades administrativas sedes de la ciudad principal y de centros alternativos, es decir, aquellas con estratos de baja productividad más reducidos en términos relativos. Esas mismas unidades son también las que experimentaron el mayor incremento ocupacional absoluto en el período.

De esos antecedentes se desprende que en los períodos previos al que sirve de referencia a las migraciones analizadas en este capítulo ya existía una asociación negativa entre ellas y el tamaño del estrato de baja productividad, así como entre éste y el incremento de las ocupaciones, mientras que la asociación entre atracción de migrantes e incremento ocupacional era positiva.

V De toda la argumentación anterior puede concluirse que hay más antecedentes en favor de la tesis de que el efecto de atracción del incremento de

ocupaciones sobre los migrantes -y de freno en los lugares de origen- es el que predomina en los países del estudio en que se contó con ellos.

Puede, por consiguiente, afirmarse que, en contraste con lo que ocurre con la tasa de desocupación, el aumento absoluto de los puestos de trabajo productivo frena la emigración desde un determinado lugar y atrae inmigrantes hacia él, aun cuando el aumento no elimine, o siquiera disminuya, la desocupación existente en esos lugares. Como ya se dijo al discutir los determinantes de la emigración, bien podría ocurrir precisamente lo contrario, es decir, que un incremento no sostenido de las ocupaciones, por el doble efecto de retención de migrantes potenciales y de atracción de fuerza de trabajo residente en otros lugares, agravara el problema de la desocupación. <sup>^</sup>

No puede, sin embargo, olvidarse el efecto del tamaño de las ocupaciones poco productivas. Este frena tanto la emigración desde un lugar (caso de Chile y Paraguay) como la inmigración a él. La interpretación de esos resultados obliga a adoptar una perspectiva dinámica que vaya más allá de los datos mismos. El papel que juega el crecimiento de las ocupaciones como freno de <sup>^</sup> la emigración y como factor de atracción de los inmigrantes permite plantear el siguiente proceso: la apertura de nuevas oportunidades ocupacionales productivas, tanto en los sectores primario como secundario y terciario, retiene en su lugar de residencia a una parte importante de la población que sin ella habría emigrado; al mismo tiempo atrae población de otros lugares que no han experimentado esa apertura de nuevas oportunidades. Si la expansión de ocupaciones productivas no ocurre en volúmenes y ritmos capaces de absorber a la oferta de fuerza de trabajo tanto interna como externa a la región (unidad administrativa en nuestro caso) y no se aumenta su demanda en otras regiones, parte de la población económicamente activa retenida o atraída por la expansión inicial procurará sobrevivir en ocupaciones de baja productividad en la región donde reside, en vez de emigrar o volver a hacerlo. La proporción que constituye esa parte dentro del total de la población sujeta al riesgo de migrar va a depender de la capacidad que la región haya demostrado de soportar un gran estrato ocupacional de baja productividad. Pero, al mismo tiempo, los resi- <sup>^</sup> dentes en otras regiones empiezan a tomar en cuenta ese tamaño como un factor poco atractivo para migrar. Mientras más crezcan las ocupaciones en un lugar, mayor seguirá siendo su atracción para la población (fuerza de trabajo)

residente en otros puntos del territorio, pero una parte de esos migrantes potenciales tratará de evitar cambiar su residencia hacia lugares que ya tienen una proporción alta de su población económicamente activa sobreviviendo en ocupaciones de ingresos muy bajos e inestables.

B. Las condiciones de existencia como determinantes de la migración interna

¿Qué nos dicen los datos y qué conclusiones generales pueden derivarse de ellos respecto al segundo de los vínculos entre la estructura y la dinámica del desarrollo y las migraciones internas? Partamos recordando que al examinar los determinantes de la emigración detectamos que, aunque con un peso considerablemente menor que el del incremento de la ocupación, los indicadores de condiciones de existencia contribuían a aumentar la proporción de la varianza en la tasa de emigración explicada por el conjunto de factores incluidos en la función. En un papel ciertamente secundario, pero importante, condiciones de existencia aceptables unidas a un incremento de las oportunidades ocupacionales, constituían un freno mayor a la emigración que el sólo incremento de esas oportunidades. En el otro extremo, la mayor emigración ocurre desde aquellas regiones con malas condiciones de existencia y baja expansión de las ocupaciones. Por último, en Argentina los bajos niveles alcanzados en los lugares de origen por uno de los componentes de las condiciones de existencia -los niveles educacionales- constituyen el factor expulsivo más fuerte.

✓ Las condiciones de existencia prevalecientes en los lugares de destino tienen efectos estadísticamente significativos en la atracción que ellos ejercen en todos los países donde se incluyó algún indicador de esa variable.<sup>1/</sup> Por consiguiente, no cabe duda de que ellas juegan un papel de relativa importancia en la explicación de la atracción de un lugar determinado. Pero de allí no se desprende que tomadas aisladamente vayan a producir un impacto que  
 ▲ permita alterar las corrientes migratorias. Con la sola excepción de Uruguay,

<sup>1/</sup> Por su alta correlación con otras variables y para evitar la multicolinealidad no se incluyó en la regresión para Argentina el índice de desgranamiento escolar. Sin embargo, él tiene un r simple de -.62 con la proporción de migrantes sobre el total de los mismos que se dirige a un punto determinado.

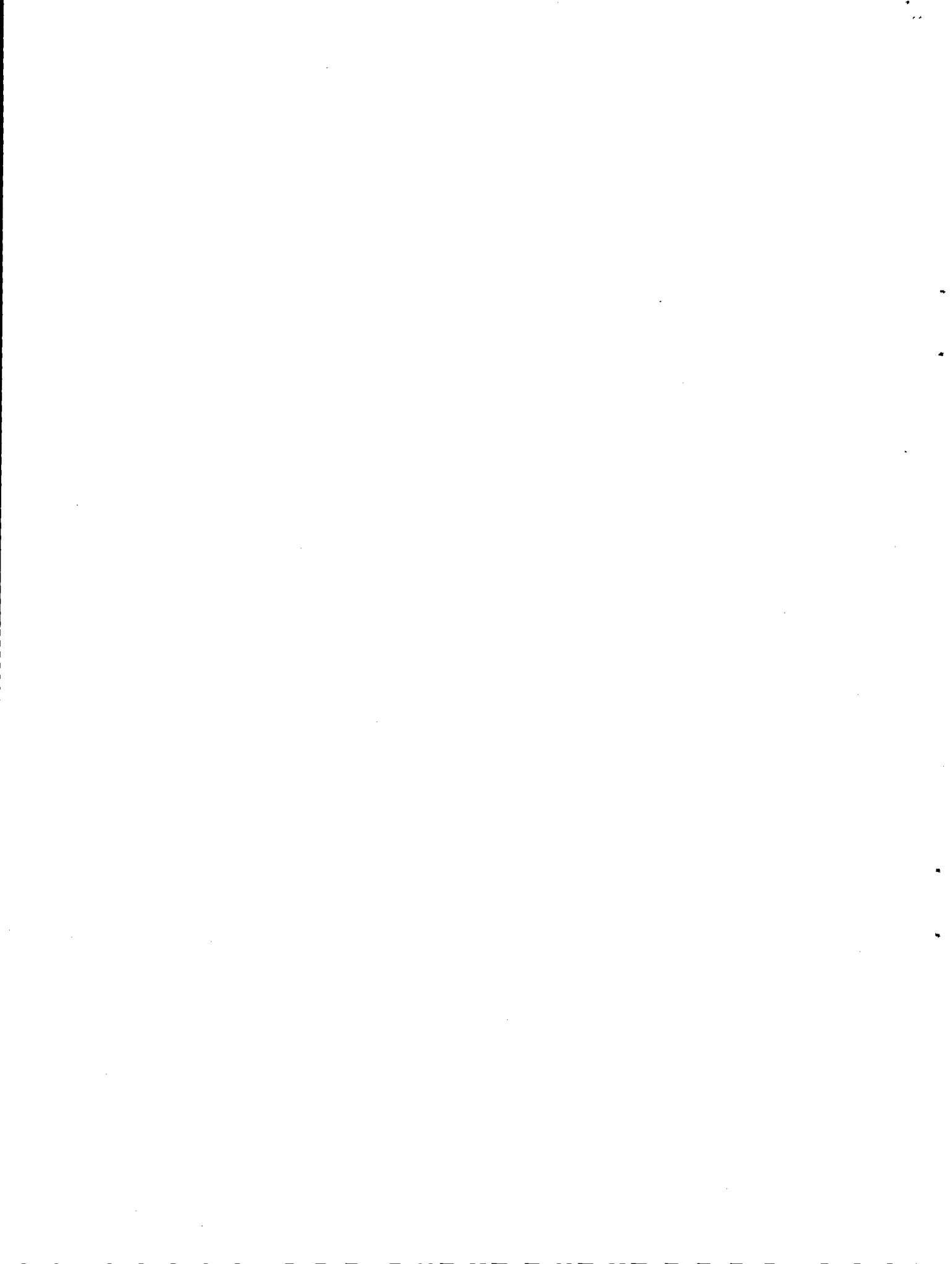
IV. EL MARCO ECONOMICO-SOCIAL DE LA CONCENTRACION URBANA

1. Características generales

Las modalidades de desarrollo que rigen en las décadas 1950-1970, período que define el horizonte temporal de esta investigación, tienen en mayor o menor grado su origen inmediato en los efectos internos de la gran depresión que afectó al sistema capitalista mundial a fines de la década de 1920 y comienzos de la década de 1930. El impacto de esa crisis fue de tal intensidad que no sólo trastocó las estructuras económicas nacionales, sino que acarreó cambios importantes en la composición de las fuerzas sociales y políticas que desempeñan roles protagónicos en el escenario político y tuvo innegables repercusiones tanto en la organización del estado como en las políticas que se trata de llevar a la práctica por éste.

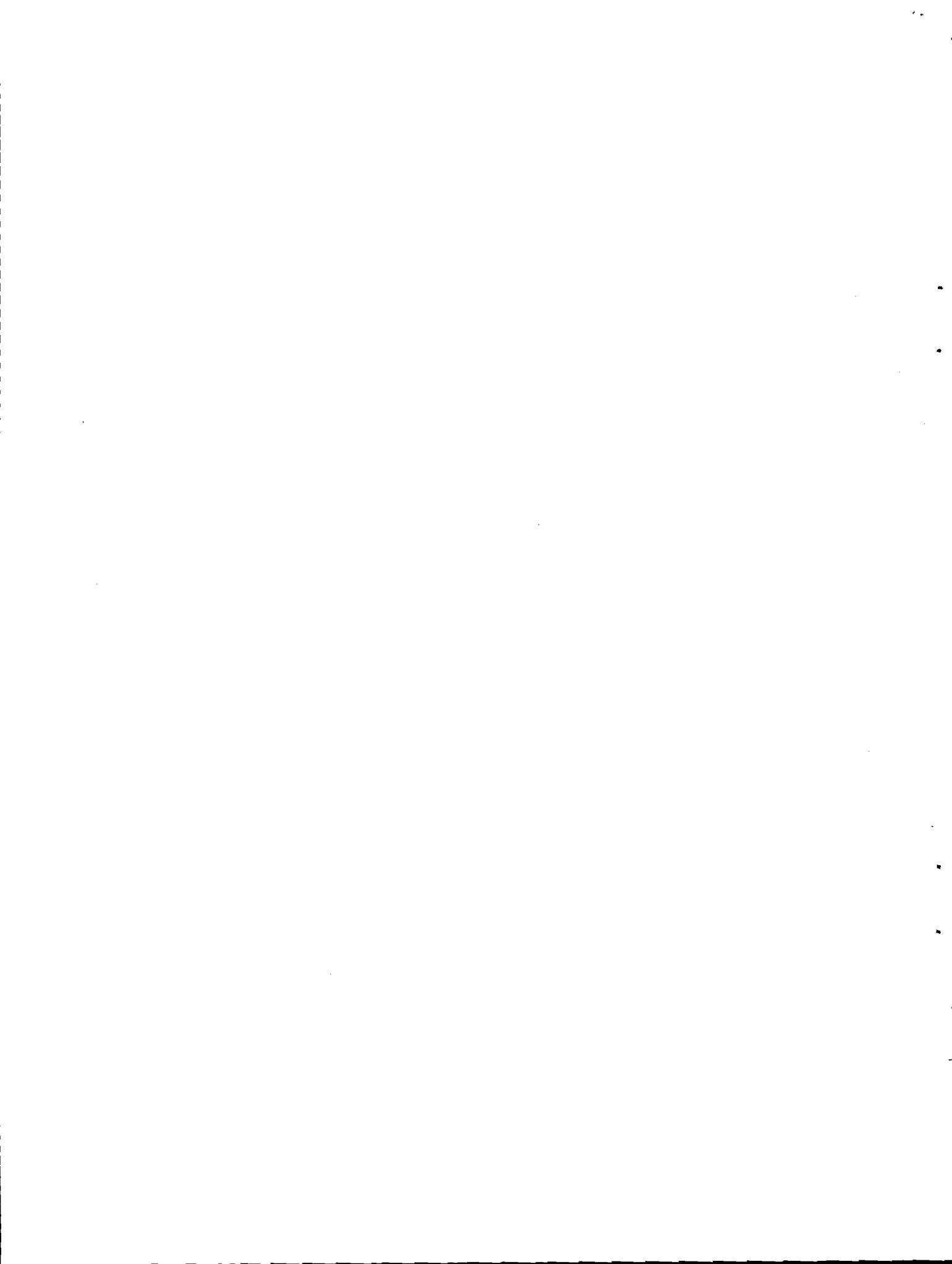
Sin embargo y por profundos que hayan sido los cambios económicos, sociales y políticos, ellos no son la transformación revolucionaria de un orden social por otro, sino más bien una transición, más o menos brusca según los casos, en que las nuevas estructuras mantienen, aunque adaptados, rasgos importantes de las anteriores.

En el plano económico, el factor dinámico de los nuevos estilos de desarrollo es el proceso de industrialización substitutiva. Este ocurre en momentos históricos distintos en cada país, cuya oportunidad tiene que ver con la preexistencia de algunas condiciones y capacidades previas, como por ejemplo, un mínimo de desarrollo de la base industrial o del mercado interno, una cierta disponibilidad de mano de obra al menos semicalificada para poner en marcha la tecnología industrial substitutiva y, en alguna medida, una capacidad empresarial que pudiera responder a los estímulos proporcionados por la política estatal. La situación particular de cada país en relación con este "escenario previo", es lo que explica que, a pesar del efecto común que



Anexo 1

VARIABLES INDEPENDIENTES POR PAISES Y TIPO DE FUNCION



en todos los demás países el efecto ya sea directo o total de los indicadores de condiciones de existencia es uno de los más débiles, cuando no el más débil, y ciertamente altera muy poco el impacto del crecimiento de las ocupaciones en aquellos pocos casos en que los progresos respecto a esta variable no se traducen en mejoramiento en aquélla (la tendencia general a una asociación positiva entre ambas se deriva no sólo de lo que el sentido común haría esperar, sino también de las matrices de correlación para los países y del análisis de los efectos totales de crecimiento ocupacional sobre indicadores de esa variable).

En el caso de Uruguay el crecimiento de las ocupaciones tiene un efecto fuerte sobre uno de los componentes de las condiciones de existencia: el nivel educacional, medido por la tasa de escolaridad media, pero prácticamente ninguno sobre las condiciones de la vivienda. Aunque el efecto del crecimiento de las ocupaciones sobre la atracción migratoria es doblemente más fuerte que el que tiene el nivel educacional (beta = .71 y .36, respectivamente), Uruguay es el único país de los incluidos en el estudio en el cual niveles de educación inadecuados pueden frenar de manera importante las migraciones hacia un punto específico aun cuando se abran oportunidades ocupacionales en él. Corresponde, de esta manera, al caso complementario al de Argentina, país en el cual bajas oportunidades reales de participar en el sistema educativo formal, expresadas en un desgranamiento escolar comparativamente alto, producen un efecto expulsivo más fuerte que el freno del incremento de las ocupaciones.

En suma, las condiciones de existencia juegan en general un papel dentro del conjunto de determinantes de las migraciones. Como ellas dependen, en un grado importante, del nivel de desarrollo y del ritmo de crecimiento económico regional, ese papel consiste fundamentalmente en aumentar el carácter expulsivo o atractivo que tiene un lugar, según cuáles sean las oportunidades ocupacionales que él ofrece. Cuando las condiciones de existencia son más bajas que las oportunidades ocupacionales, aumentan la emigración, pero al revés, si son más altas hacen que la migración desde un punto sea menor que cuando ambas variables son consistentemente bajas. Las excepciones son Chile y Colombia, países en donde un nivel de vida relativamente alto acompañado de pocas oportunidades ocupacionales expulsa más población que niveles bajos en ambas variables. Su efecto sobre la forma cómo se distribuyen los migrantes es

análogo al anterior, pero tanto al considerar la emigración como la atracción, las condiciones de existencia tienen pocas posibilidades, con la excepción de Argentina y Uruguay, de alterar las corrientes migratorias, si no actúan conjuntamente con las oportunidades ocupacionales.

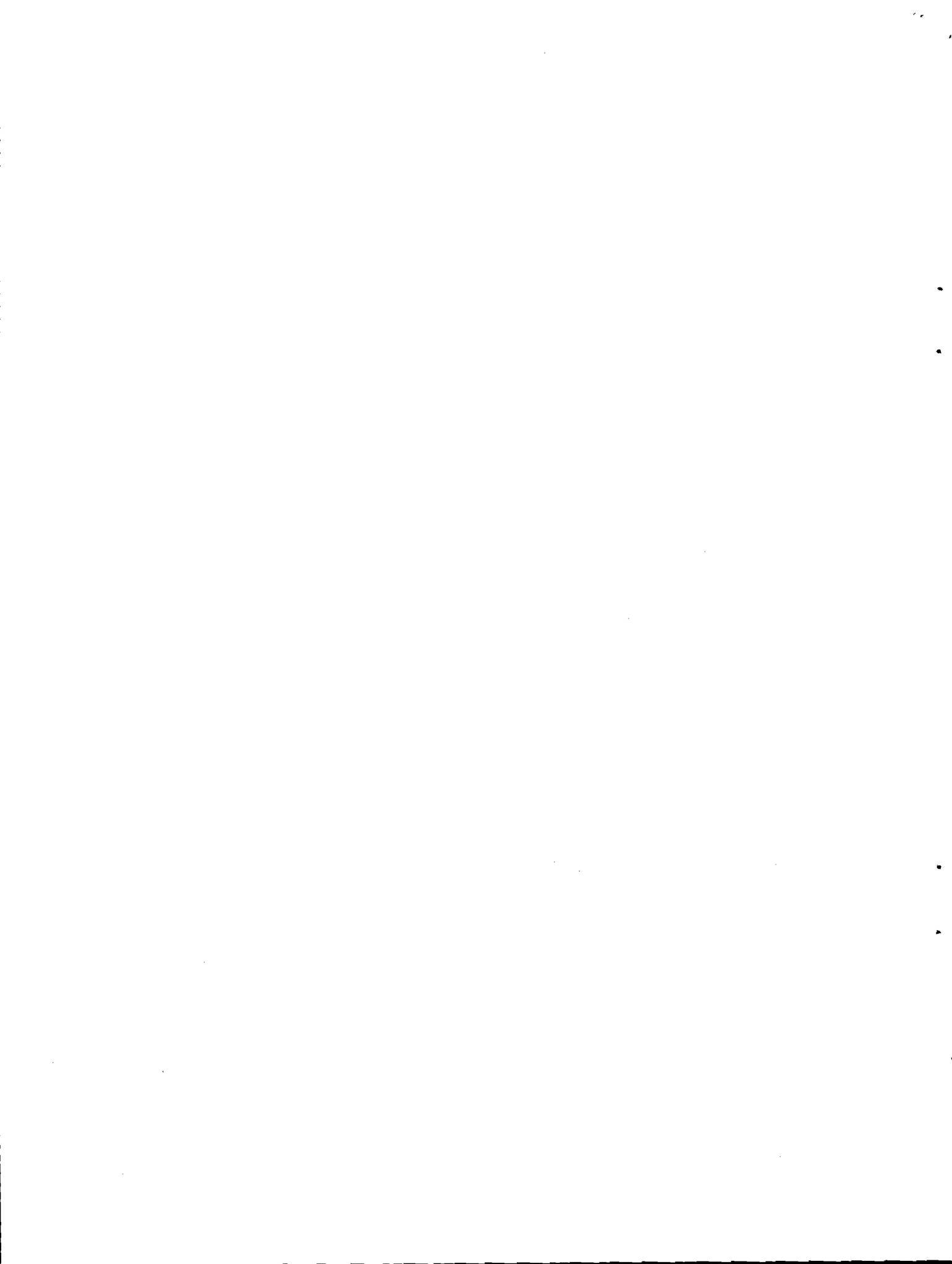
^ C. La distancia y las oportunidades intervinientes

La consideración de los factores que influyen en la distribución de las corrientes migratorias en el territorio permitió incluir a la distancia como uno de ellos. Era de esperar -y así ocurrió- que ella tuviese un efecto negativo en la elección de un lugar de destino. El análisis de los efectos directos de la misma sobre la proporción de migrantes que se dirige a un punto muestra, sin embargo, un cuadro más variado de situaciones que el que podía suponerse a priori. Desde luego, en dos países -Paraguay y Uruguay- la distancia no produce directamente ningún efecto significativo en la elección del punto de destino. La explicación de esto está, probablemente, en el marcado carácter bimodal que tiene la migración en esos dos países: predominio de migraciones de corta distancia entre las unidades administrativas del interior, no afectadas mayormente por los kilómetros de carretera que separan a una de otra; paralelamente, gran atracción de la ciudad capital para todos los puntos del país, tampoco afectada por la distancia. Esta bimodalidad no se presenta con caracteres tan marcados en Argentina, Colombia, Chile o Perú.

✓ En estos cuatro países la distancia tiene un efecto significativo en cuanto desalentador de las migraciones hacia un lugar, pero no es de los factores más importantes en ninguno de ellos. La situación cambia si se toma en cuenta sus efectos indirectos, los que sumados a los directos llevan a que en Argentina, Chile, Colombia y Perú sólo el incremento de las ocupaciones tenga un impacto más grande.

La interpretación adecuada de esos resultados obliga a mirar con más cuidado las razones subyacentes por las cuales la distancia puede jugar un papel en la elección de lugar hacia el cual migrar. Las opiniones están divididas en este punto. Los economistas consideran que la distancia refleja el costo del traslado, mientras que los sociólogos tienden a ver a la distancia física como directamente relacionada con la distancia social y cultural entre dos puntos, atribuyéndose a ésta el efecto detectado. Hay, también, economistas

ANEXOS AL CAPITULO V



y sociólogos que creen que el efecto de la distancia se debería a su relación con el grado de información de que disponen los migrantes. Para que un migrante se decida a trasladarse a un lugar debe conocer las oportunidades que en él existen; ese conocimiento sería inversamente proporcional a la distancia.

Ninguna de esas dos razones está huérfana de apoyo empírico ni es contradictoria con las otras. Sin negar su validez, nos interesa aquí enfatizar las relaciones existentes entre la distancia y las oportunidades alternativas. Se recordará que, siguiendo a Levy y Wadicky, estas últimas fueron definidas como las "mejores" alternativas, es decir, los valores más altos o más bajos, según la naturaleza de la relación postulada, en unidades administrativas que estuvieran a no más distancia de la unidad de origen que lo que está la de destino. Así definidas, ellas están indudablemente relacionadas con la distancia, ya que mientras mayor sea ella más probabilidades habrá de que las alternativas potenciales sean mejores en términos absolutos.

Al resumir los resultados por países vimos que era esto lo que efectivamente ocurría: en todos ellos la distancia tiene un efecto fuertemente negativo sobre los indicadores de bajas condiciones de existencia y, viceversa, uno fuertemente positivo sobre el incremento de las ocupaciones en lugares alternativos y sobre los indicadores positivos de condiciones de existencia.

La relación anterior no tendría ninguna importancia práctica si las oportunidades alternativas no tuviesen un efecto sobre la atracción de los lugares de destino. Aquí se ha sostenido la hipótesis de que mientras mejores sean las oportunidades alternativas, menor va a ser la atracción del lugar de destino. En términos generales, ella fue confirmada por nuestros resultados, ya que en todos los países alguno de los indicadores de condiciones de existencia o de oportunidades ocupacionales tuvo un efecto significativo y en la dirección pronosticada sobre la distribución de los flujos migratorios: en Argentina, mientras mayores son los salarios y las oportunidades educacionales alternativas, menor es la migración hacia el lugar de destino; en Chile un incremento alto de las ocupaciones en un lugar alternativo disminuye la proporción de migrantes desde el lugar de origen que se dirige al destino; en Colombia, las pocas oportunidades de empleo (medidas por la tasa de desocupación)

y las malas condiciones alternativas de existencia (medidas por la probabilidad de morir en los dos primeros años) aumenta la migración hacia el punto de destino; en Paraguay se produce el mismo efecto; en Perú el incremento de las ocupaciones alternativas disminuye la proporción de migrantes que se dirige a otro punto, mientras que la mortalidad infantil alta en los lugares alternativos la aumenta; por último, en Uruguay los valores más altos en los dos indicadores de condiciones de existencia considerados en los lugares alternativos (gastos en salud per capita y tasa de escolaridad en educación media) disminuye la migración hacia el punto de destino.

Lo anterior está insinuando que un efecto indirecto importante de la distancia sobre la forma en que se distribuyen por las distintas unidades administrativas los emigrantes de un lugar, se debe a que amplía y mejora las oportunidades alternativas. Esto aparece comprobado en los países estudiados: los efectos indirectos vía oportunidades alternativas son los más importantes en todos ellos, menor Uruguay, país en donde la distancia actúa indirectamente a través de todas las otras variables endógenas.

Puede concluirse, por consiguiente, que al menos una parte del efecto desalentador de la distancia sobre la migración encontrado en estudios previos, con la excepción del de Levy y Wadicky, se debe a no haber considerado las oportunidades alternativas. Pero la inclusión de esas oportunidades no excluye totalmente a la distancia, como lo demuestran sus efectos directos. Las interpretaciones que enfatizan las diferencias socioculturales siguen teniendo asidero en relación a ellos.

✓ Junto con poner de manifiesto las relaciones entre la distancia y las oportunidades alternativas, los datos de nuestro estudio llevan a subrayar la importancia de estas últimas como factor explicativo de la distribución de los migrantes. Como las mejores oportunidades suelen estar en los centros urbanos, los resultados demuestran al mismo tiempo la importancia que tienen las características de la red urbana sobre las migraciones internas en general y las hacia el centro en particular.

### III. LAS TENDENCIAS DE LAS MIGRACIONES INTERNAS HACIA LAS CIUDADES CAPITALES

Tanto la expansión de la población urbana total de un país, como el aumento en el número de habitantes de ciudades específicas son el resultado de dos procesos demográficos interrelacionados: el crecimiento natural o vegetativo de la población urbana o residente en una ciudad y las migraciones rural-urbanas, en el primer caso, o con destino en la ciudad analizada, en el segundo caso. A estos dos componentes demográficos del crecimiento urbano vienen a agregarse otros dos que son, en estricto rigor, generalmente consecuencias de los anteriores: la reclasificación como urbanos de núcleos previamente definidos como rurales, a consecuencias de un aumento en el número de habitantes de estos últimos, y la anexión a una ciudad de núcleos que antes eran definidos como independientes de ella.

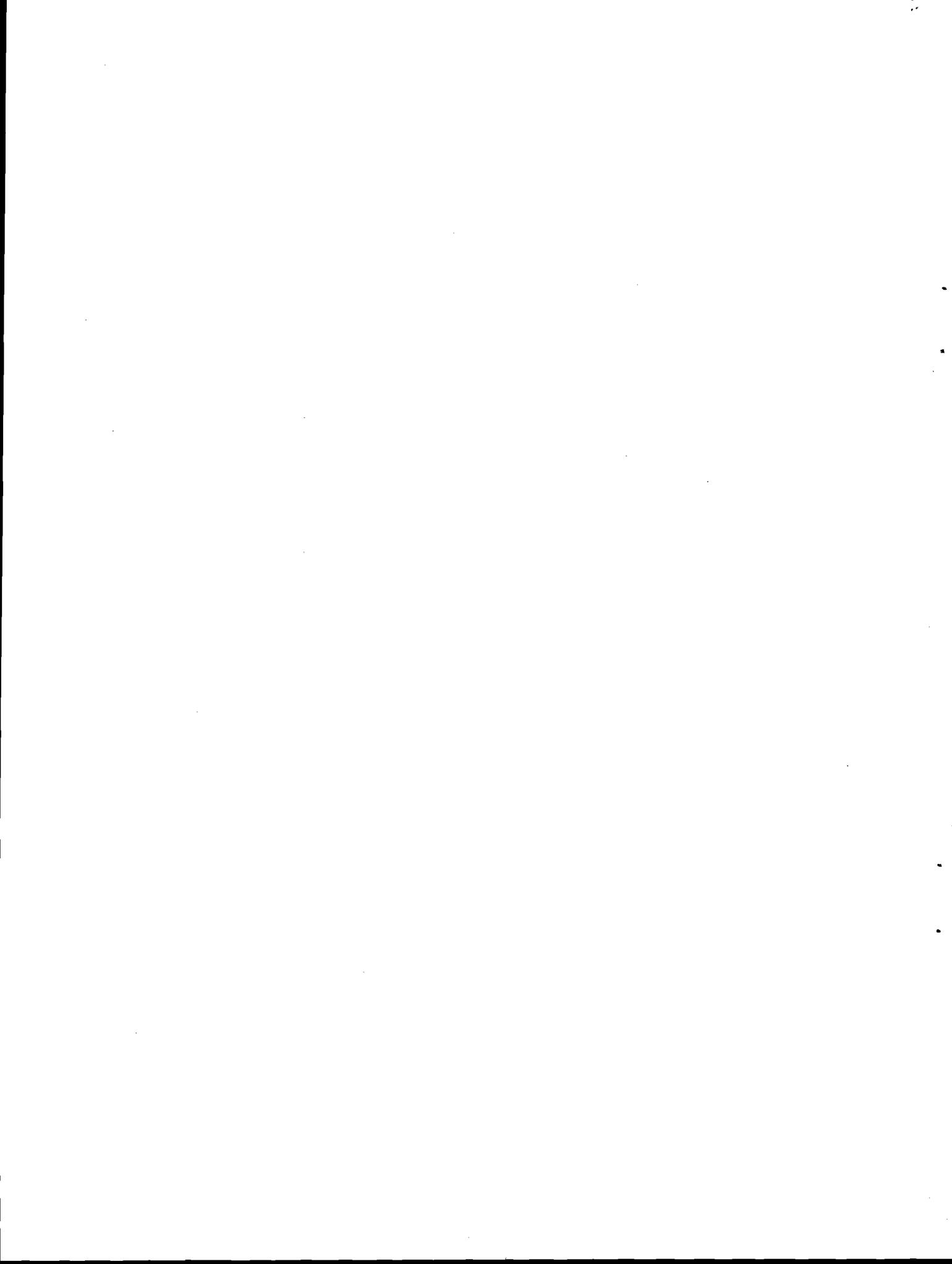
Varios autores se han preocupado de ponderar el peso relativo de esos distintos componentes del crecimiento urbano en los países latinoamericanos.<sup>1/</sup> Más recientemente y en íntima relación con esta investigación, Gatica llevó a cabo un estudio sobre el mismo tema utilizando tres formas distintas de medición.<sup>2/</sup> Sus resultados confirman la conclusión a que habían llegado los estudios previos, en el sentido de que las migraciones rural-urbanas explican entre un 40 y un 50 por ciento del crecimiento urbano en América Latina, dependiendo del período intercensal que se tome y de la medida utilizada.

La precisión del aporte de uno u otro componente demográfico al crecimiento de la ciudad principal y la detectación de sus cambios en el tiempo son dos puntos que ayudan a clarificar las relaciones entre las tendencias de la urbanización descritas en el capítulo anterior y las migraciones

---

1/ Véase, entre otros, Ducoff, Luis J., The Role of Migration in the Demographic Development of Latin America, documento presentado en la Sixtieth Anniversary Conference, Milbank Memorial Fund, New York, April 1965; Arriaga, Eduardo, "Components of City Growth in Selected Latin American Countries", Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol. XLVI, N°2, Part I, pp. 237-252.

2/ Véase Gatica, Op.cit., pp. 74-91.



## VARIABLES INDEPENDIENTES POR PAISES Y TIPO DE FUNCION

Países Tipo de Función Variables	Argentina		Colombia		Chile		Paraguay		Perú		Uruguay	
	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E
I. Oportunidades ocupacionales												
1. Tasa desocupación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
2. Variación ocupación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Tamaño del estrato de baja productividad	X				X	X	X	X			X	
II. Oportunidades físicas												
1. Distancia Kms.	X		X		X		X		X		X	
III. Condiciones de existencia												
1. Salario	X				X							
2. Desgranamiento	X											
3. Escolaridad media											X	X
4. Escolarización primaria		X				X						
5. Docentes/Población en edad escolar				X								
6. Deserción 6° grado								X				
7. Mortalidad infantil		X			X	X			X	X		X
8. Probabilidad morir 0-2 años			X	X			X	X		X		
9. Gastos en salud											X	X
10. Partos ATP						X						
11. Camas por 1000 hab.				X								
12. Viviendas con elect.			X	X								
13. Condición vivienda							X	X				
14. Viviendas con agua		X				X				X	X	X
15. Viviendas con cloacas		X										
Variables alternativas												
Salario alternativo	X											
Variación ocupación					X				X			
Tasa desocupación			X		X		X					
Tam. est. baja produc.					X							
Prob. morir 0-2 años			X				X					
Mortalidad inf. Alt.									X			
Escol. Media Alter.											X	
Número de variables independientes por países y tipo de función	7	6	7	6	9	7	8	6	6	5	7	6

A = Función de atracción  
E = Función de emigración

## I. VARIABLES DE OPORTUNIDADES OCUPACIONALES

1. Tasa de desocupación (todos los países)

Este indicador toma las relaciones entre oferta y demanda de fuerza de trabajo.

Por restricciones de información se elaboró una metodología que permitiese estimar la oferta teórica de fuerza de trabajo y luego obtener la tasa de desocupación teórica en el año (t+n).

Oferta teórica es aquélla que hubiese existido en ausencia de migraciones de fuerza de trabajo.

$$\text{Oferta teórica}_{(t+n)} = \text{PEA}_{(t+n)} + \text{PEA migrante}_{t/t+n}$$

La metodología utilizada usa las relaciones de supervivencia y las tasas de participación, ambas por sexo y edad.

$$\begin{aligned} \text{Oferta teórica} = & \text{PEA}_{(t)} \cdot R_{sv}_{t/t+n} + \text{Pobl}_{(5-15 \text{ años})}(t) \times \text{Tasa de} \\ & \text{particip.} \\ & - \text{PEA}_{(55-65 \text{ años})}(t) \end{aligned}$$

La fórmula expresa una estimación del crecimiento vegetativo de la PEA.

Con los antecedentes sobre ocupación en los años (t) y (t+n) y sobre PEA efectiva en el año t y PEA teórica en el año (t+n) se calcularon las tasas de desocupación efectiva en el año t y teórica en el año (t+n).

$$\text{Tasa de desocupación (t)} = 1 - \frac{\text{ocup } t}{\text{PEA } t}$$

$$\text{Tasa de desocupación teórica (t+n)} = 1 - \frac{\text{ocup (t+n)}}{\text{PEAT (t+n)}}$$

El promedio de estas dos tasas de desocupación se utilizó como el indicador. Se consideró que este promedio reflejaba la situación ocupacional en el año medio del período  $t/t+n$  que corresponde al año inicial de los flujos migratorios considerados por la variable dependiente.

El hecho de tomar la tasa de desocupación teórica del año  $t+n$  se debe a que ello permite aislar el efecto de la migración en la oferta de fuerza de trabajo, que es justamente la variable que se quiere explicar. La tasa de desocupación teórica mide el valor que hubiese alcanzado la desocupación si no hubiesen existido movimientos migratorios de fuerza de trabajo.

## 2. Variación de oportunidades ocupacionales (todos los países)

Para obtener el monto de la demanda generada en el período estudiado, se toma la diferencia entre las cifras de ocupados de los años  $t$  y  $t+n$ .

$$D = D_{(t+n)} - D_t$$

### Información de base para los países

Para los seis casos nacionales se dispuso de información sobre PEA y ocupación totales por Departamento para las fechas censales que se indica:

Argentina	1960 y 1970
Colombia	1964 y 1973
Chile	1960 y 1970
Paraguay	1962 y 1972
Perú	1961 y 1972
Uruguay	1963 y cifras provisionales del Censo de 1975.

3. Tamaño del estrato de baja productividad  
(Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay)

Argentina

Corresponde al porcentaje promedio 1960-1970 de:

$$\frac{\text{N}^\circ \text{ de trabajadores no agrícolas en} \\ \text{ocupaciones de baja productividad}}{\text{Total de trabajadores no agrícolas}} \times 100$$

Fuente: Informe FUDAL de 1978, en base a Censo de 1960 y 1970.

Chile

Corresponde al porcentaje promedio (1960-1970) de la PEA provincial que califica como perteneciente al estrato bajo. Según el informe de CIEPLAN de enero de 1978. El estrato está constituido por:

- empleadas domésticas en cualquier categoría ocupacional;
- trabajadores en servicios y otros NEOC por cuenta propia y obreros;
- trabajadores en transporte, vendedores, artesanos y trabajadores manuales obreros;
- artesanos por cuenta propia;
- trabajadores en la agricultura - obreros y por cuenta propia.

Fuente: Informe CIEPLAN, enero 1978, en base a Censos de 1960 y 1970.

Paraguay

$$\frac{\text{Trabajadores hombres en} \\ \text{serv. individuales} \quad + \quad \text{Trabajadores hombres familiares} \\ \text{no remunerados}}{\text{Total de hombres ocupados}} \times 100$$

Fuente: Censo 1962.

Uruguay

Corresponde al porcentaje de trabajadores por cuenta propia urbanos para 1963.

Fuente: Filgueira, Carlos, Indicadores comparativos de los departamentos del Uruguay, Documento CIESU N°13, p. 46.

## II. VARIABLE FISICA

### 1. Distancia Kms. (todos los países)

#### Argentina

Corresponde a la distancia caminera en kms. por carretera principal entre cada una de las capitales provinciales y cada uno de los centros principales (km). No fue posible ponderar este evaluador por factores como accesibilidad y costo de transporte.

#### Colombia

Corresponde a las distancias calculadas en base a caminos normalmente transitables por automóvil.

Fuente: "División político-administrativa de Colombia" de la Registraduría Nacional del Estado Civil (1970), se tomaron las distancias entre las capitales de cada Departamento.

#### Chile

Corresponde a la distancia caminera en kilómetros entre cada una de las capitales provinciales.

#### Paraguay

Sobre la base del mapa de la Dirección General de Vialidad para 1976, se confeccionó en CELADE una matriz de distancias entre las capitales de los Departamentos.

#### Perú

Corresponde a la distancia caminera en kms. entre cada una de las capitales departamentales.

#### Uruguay

El indicador de esta variable se construyó tomando como referencia los kilómetros de carretera entre capitales departamentales.

### III. CONDICIONES DE EXISTENCIA

#### 1. Salario (Argentina, Chile)

##### Argentina

Se tomaron los salarios y sueldos medios en sectores productivos urbanos (SPU) (promedio 1960-1970).

Fuente: Llach, J. Estadística de empleo en Argentina, 1947-1970, CEIL, FUDAL (citado en Informe FUDAL, 1978).

##### Chile

Corresponde al salario medio diario de los asalariados a nivel provincial (promedio 1960-1970).

Fuente: CIEPLAN, Informe 1978.

#### 2. Desgranamiento (Argentina)

Desgranamiento del nivel primario. Las medidas de desgranamiento consideraron, para 1970, la diferencia de la matrícula entre el primer grado en 1964 y el séptimo en 1970, en relación con la matrícula inicial.

$$1970 = \frac{\text{1er. grado 1964} - 7^{\circ} \text{ grado 1970}}{\text{1er. grado 1964}} \times 100$$

Fuente: Argentina FNUAP-FUDAL: Análisis poblacional integral para la planificación económica y social. Diagnóstico preliminar. Buenos Aires, 1977 (para los años 1960 y 1970), citado en informe FUDAL de 1978.

### 3. Escolaridad media (Uruguay)

Población inscrita en enseñanza media sobre población en edad escolar respectiva para 1963 (en la enseñanza media fue incluida toda la enseñanza definida legalmente como de nivel medio: liceos, preparatorios, institutos normales, Universidad del Trabajo). Liceos de 12 a 17 años; preparatorios de 15 a 19; Universidad del Trabajo de 12 a 17 e institutos normales de 15 a 19 años.

Fuente: Censo de 1963.

### 4. Escolarización primaria (Argentina, Chile)

#### Argentina

Tasas de escolarización primaria (promedio 1960-1970) de la población de 6 a 12 años.

$$\frac{\text{Población de 6-12 años que asiste a la enseñanza primaria}}{\text{Población de 6-12 años}} \times 100$$

Fuente: FNUAP-FUDAL, Análisis poblacional integral para la planificación económica y social. Diagnóstico preliminar, Buenos Aires, 1977 (para los años 1960 y 1970).

#### Chile

Consiste en el complemento de la tasa de escolarización básica de la población de 5 a 14 años (promedio 1960 y 1970).

Fuente: Informe CIEPLAN 1978 (basado en datos censales).

### 5. Docentes/población en edad escolar (Colombia)

La disponibilidad de recursos educacionales fue tratada por medio de la proporción de personal docente en relación a la población en edad escolar (población entre 5 y 20 años de edad).

Como interesaba expresar los valores departamentales correspondientes a la mitad del período intercensal se interpolaron los datos correspondientes a los años más cercanos a 1969, disponibles en los registros del Ministerio de Educación. A partir de las distribuciones etarias del Resumen del Censo de 1964 de las series publicadas por el DANE para 1973 se estimó la población en edad escolar.

$$\text{Medida} = \frac{\text{PDi } 69}{\text{PEEi}69}$$

siendo,

PDi 69 = personal docente en el lugar de origen i en 1969

PEEi69 = población en edad escolar en el lugar de origen i en 1969

Fuente: DANE, La población de Colombia 1973, Bogotá, 1978.

#### 6. Deserción 6° grado (Paraguay)

Se tomó la deserción promedio de 6° grado para los años 1966, 1967 y 1968, medida hecha en CELADE.

Fuente: Anuario Estadístico del Paraguay 1966-1968.

#### 7. Mortalidad infantil (Argentina, Chile, Perú, Uruguay)

##### Argentina (para 1965)

Depto de Estadísticas. Estadísticas Vitales y Salud, Serie 7, N°2.

##### Chile

Extraída de los Anuarios de Nacimientos, Defunciones y Causas de Muerte, del Servicio Nacional de Salud y la Serie Estadística Chilena del Instituto Nacional de Estadísticas. Corresponden a niveles de mortalidad infantil para 1965.

Perú

En el caso del Perú, se cuenta con estimaciones de mortalidad infantil, basadas en las tablas de vida elaboradas para los períodos 1960-65 y 1965-70 por Díaz y Vallenas. Para dichas estimaciones utilizaron información censal sobre hijos tenidos vivos, hijos sobrevivientes y orfandad materna. En la elaboración de las tablas de vida por departamento se aplicó el método de Brass, relacionando los sobrevivientes en 1971 con la población censada en 1961.

Fuente: Díaz, Alida y Vallenas, Guillermo, "Perú: 1961-1972. Estimaciones de la migración neta intercensal y de las relaciones de supervivencia a nivel departamental".

Uruguay (para 1966)

Filgueira, C., "Indicadores comparativos de los departamentos del Uruguay", Documento de Trabajo CIESU, N°13, abril, 1976.

8. Probabilidad de morir 0 a 2 años  
(Colombia, Paraguay, Perú)

Colombia

Para los ajustes de la función de migraciones, llevados a cabo en CELADE, se ha incluido la probabilidad de morir entre el nacimiento y los dos años de edad, cuyos valores corresponden aproximadamente al bienio 1968-69. En este caso se emplearon los datos calculados por Behm, quien, utilizando el método de Brass (variante Sullivan) estima la mencionada probabilidad a partir de la proporción de hijos sobrevivientes declarados por las mujeres en el censo nacional de 1973. La información se presenta por departamentos.

Fuente: Behm, Hugo y Rueda, José O., La mortalidad en los primeros años de vida en países de la América Latina. Colombia 1968-1969. CELADE-San José, Serie A, N° 1032, septiembre 1977.

Paraguay

Se incorporaron los datos proporcionados por el estudio de Behm y Brizuela acerca de la probabilidad de morir durante los primeros dos años de vida. Estos datos han sido presentados a nivel de departamentos y se consigna separadamente el valor correspondiente a Asunción.

Fuente: Behm, Hugo y Brizuela, Fulvia, La mortalidad en los primeros años de vida en los países de la América Latina. CELADE, San José, 1977. También puede verse el trabajo de Brizuela, F., Paraguay: breve análisis y evaluación de las estadísticas demográficas en el período 1950-1972. CELADE, San José, 1974.

Perú

Behm, Hugo y Ledesma, Alfredo, Caso peruano, 1967-1968, San José, Costa Rica, Serie A, N°1029, mayo 1977.

9. Gastos en salud (Uruguay)

Gasto en salud asignado 1969.

Fuente: Filgueira, Carlos, Indicadores comparativos de los departamentos del Uruguay, Documento CIESU, N° 13, p. 83.

10. Partos ATP (Chile)

Porcentaje de nacimientos - promedio 1960-1970 (nacidos vivos) atendidos profesionalmente. Para 1960 la información no se encontraba desagregada por provincias sino que ha sido organizada en torno a la Unidad Administrativa denominada Area Hospitalaria, consecuentemente fue necesario desagregar dichas áreas y convertir la información a las unidades pertinentes de investigación, con problemas de superposición en tres pares de provincias.

Fuente: Informe CIEPLAN 1978 (en base a datos censales).

### 11. Camas por 1 000 habitantes (Colombia)

Se consideró el número de camas por cada mil habitantes en el lugar de origen, en el año 1969 (mitad del último período intercensal). Se dispuso de información -proveniente de estadísticas continuas presentadas por el Ministerio de Salud Pública. La información sobre población total para 1969 se calculó sobre la base de una tasa de crecimiento exponencial intercensal (64-73).

$$\text{Camas x 1 000 hab.} = \text{CHi69/PTi69}$$

siendo,

CHi69 = número de camas en hospitales en el lugar de origen i, para 1969

PTi69 = población total en el lugar de origen i, en 1969.

Fuente: Ministerio de Salud, Estudios de Institutos de atención médica, Serie II, N°6, Bogotá.

### 12. Viviendas con electricidad (Colombia)

Proporción de viviendas que disponen de electricidad. Para el cálculo del número de viviendas con electricidad y viviendas totales se interpolaron los valores censales correspondientes a 1964 y 1973.

$$\text{Vivienda con electricidad} = \frac{\text{VEi69}}{\text{VTi69}}$$

siendo,

VEi69 = viviendas con electricidad en el lugar de origen i, en 1969

VTi69 = viviendas totales en el lugar de origen i, en 1969.

Fuente: Censos de 1964 y 1973.

### 13. Condición de la vivienda (Paraguay)

Se elaboró un índice de condiciones de vivienda que combinó el porcentaje de viviendas sin servicios sanitarios y el porcentaje de viviendas con piso de tierra utilizando el censo de 1972. Como el censo de 1962 es difícilmente comparable con el de 1972 se ha supuesto que las condiciones generales de la vivienda consignadas en 1972 expresan una situación que ya existía hacia la segunda mitad de los sesenta.

Fuente: Censo de 1972.

### 14. Viviendas con agua (Argentina, Chile, Perú, Uruguay)

#### Chile

Consiste en el porcentaje de viviendas con agua por acarreo (promedio 1960-1970).

Fuente: Censo 1960 y 1970.

#### Perú

Se utilizó en el análisis el incremento de viviendas con agua en relación al incremento total de viviendas en el período intercensal 61-72. La información censal ha permitido discriminar claramente aquellos casos en que las instalaciones de agua potable se encontraban dentro de la vivienda; sólo éstos fueron considerados en la construcción del indicador.

Fuente: Datos censales 1961 y 1972.

#### Uruguay

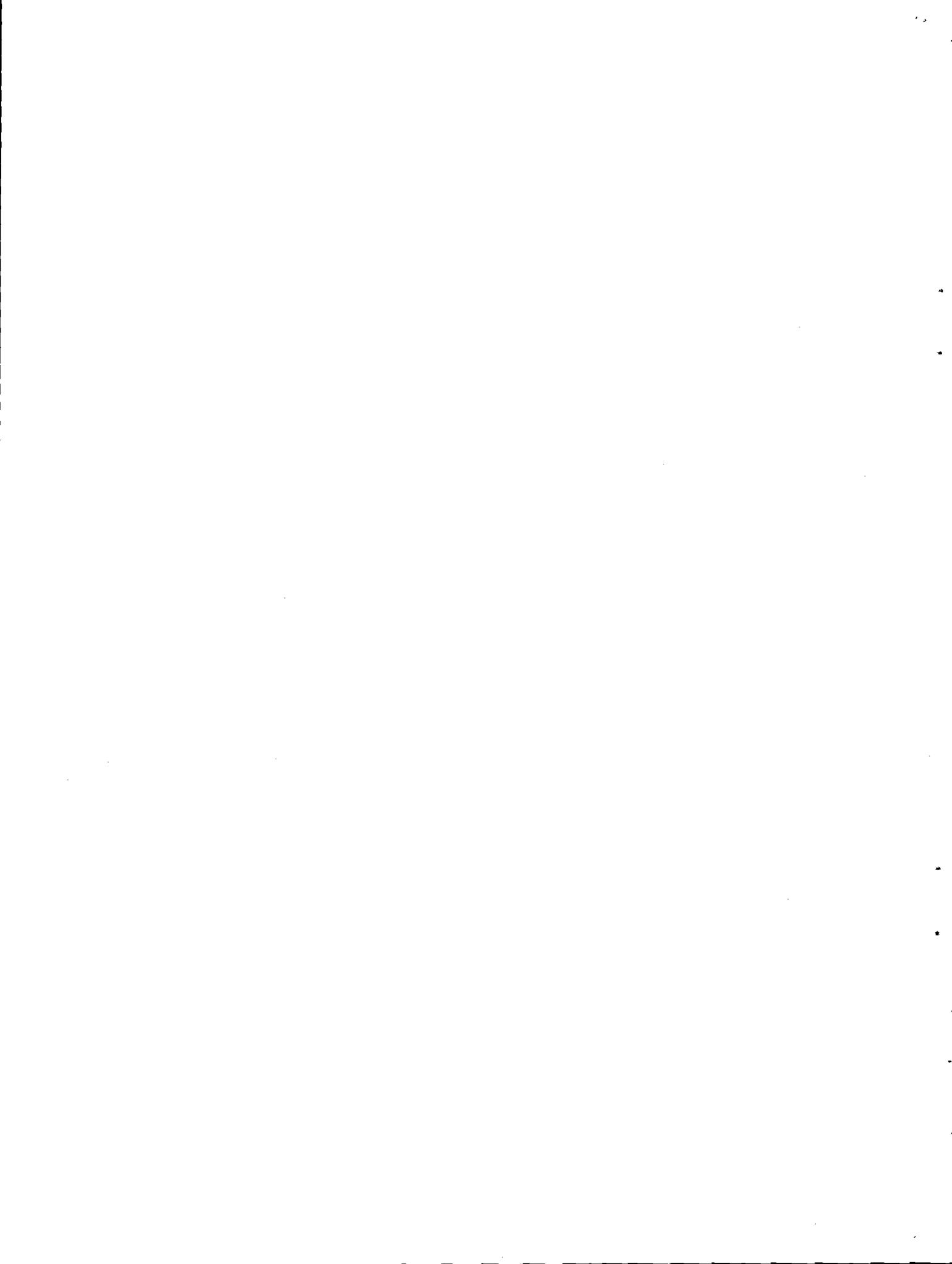
Se consideró el porcentaje de viviendas con agua instalada por cañería, sobre el total de viviendas registradas en el departamento.

Fuente: Censo de 1963.

15. Viviendas con cloacas (Argentina)

Corresponde al porcentaje de viviendas con cloacas sobre el total de viviendas (promedio 1960-1970).

Fuente: FUDAL Informe junio 1976.



**Anexo 2**

**MATRICES DE CORRELACION PARA FUNCION DE EMIGRACION**





## CHILE

	1	2	3	4	5	6	7	8	$\bar{X}$
Tasa de desocupación (TD)	-	-.52	.26	-.43	-.41	.40	.48	.04	7.28
Expansión del empleo (OC)		-	-.29	.74	.73	-.72	-.81	-.57	40.62
Mortalidad infantil (MI)			-	-.44	-.42	.53	.42	.00	119.6
Partos con atención (PA)				-	.88	-.84	-.78	-.26	63.8
Viviendas con agua (VIV)					-	-.87	-.88	-.25	45.22
Población fuera educación básica (NB)						-	.82	.26	26.65
Densidad sector Pobre (D)							-	.32	6788.10
Emigración								-	11.23

## URUGUAY

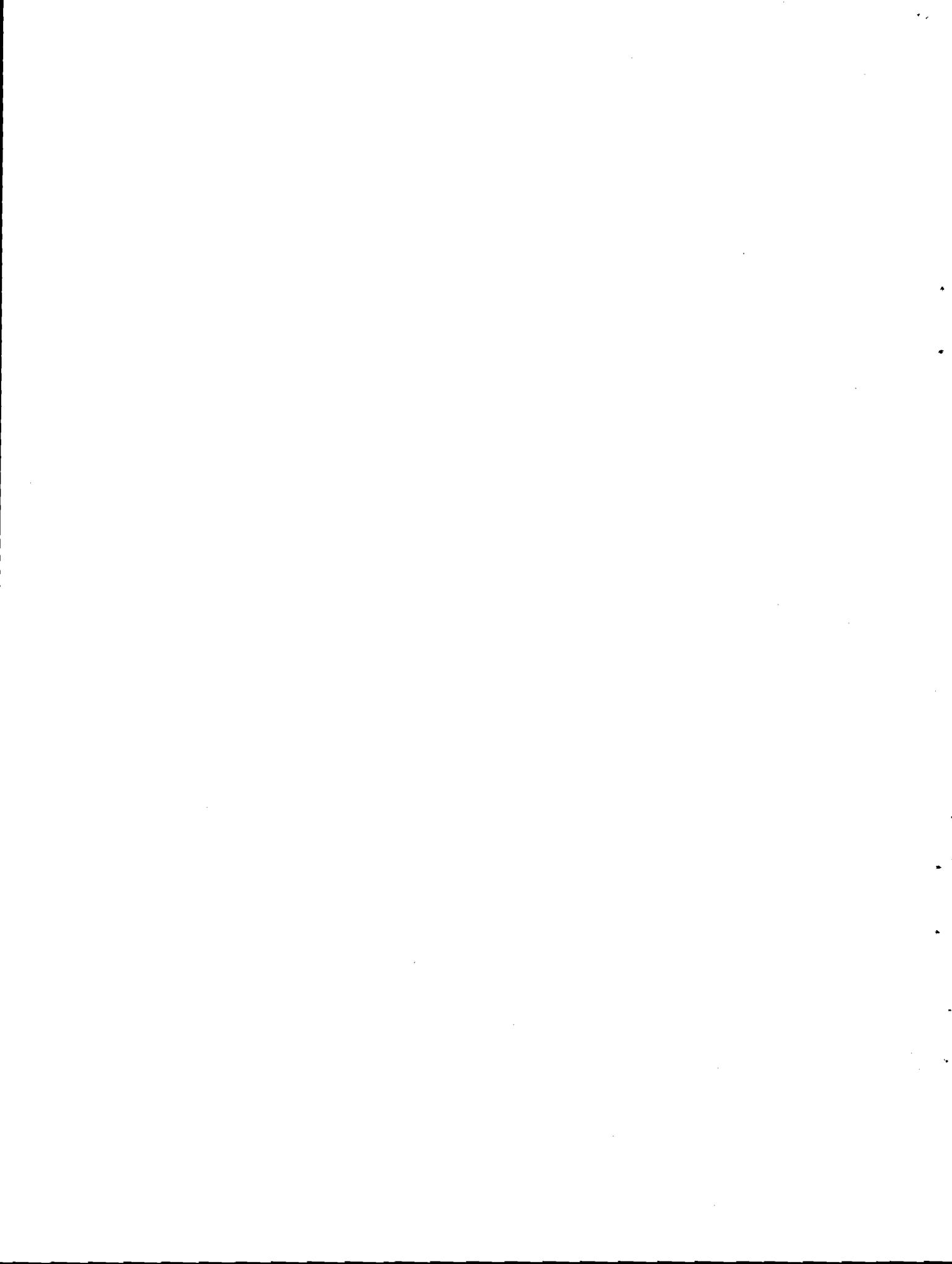
	1	2	3	4	5	6	7	X
Tasa de desocupación	-	-.57	-.20	.28	.09	-.25	.55	9.48
Expansión del empleo		-	.55	-.56	-.30	.03	-.20	5.01
Mortalidad infantil			-	-.15	-.54	.07	-.01	42.83
Gasto en salud p.c.				-	.24	.13	.31	788.28
Tasa de escolarización (media)					-	.46	-.15	33.4
Viviendas con agua						-	-.44	39.94
Emigración							-	7.70

## CHILE

	1	2	3	4	5	6	7	8	$\bar{X}$
Tasa de desocupación (TD)	-	-.52	.26	-.43	-.41	.40	.48	.04	7.28
Expansión del empleo (OC)		-	-.29	.74	.73	-.72	-.81	-.57	40.62
Mortalidad infantil (MI)			-	-.44	-.42	.53	.42	.00	119.6
Partos con atención (PA)				-	.88	-.84	-.78	-.26	63.8
Viviendas con agua (VIV)					-	-.87	-.88	-.25	45.22
Población fuera educación básica (NB)						-	.82	.26	26.65
Densidad sector Pobre (D)							-	.32	6788.10
Emigración								-	11.23

Anexo 3

DESARROLLO Y EVALUACION DEL MODELO UTILIZADO PARA LA  
DESCOMPOSICION DE LOS EFECTOS DE LOS DETERMINANTES  
DE LA MIGRACION



## PERU

	1	2	3	4	5	$\bar{x}$
Tasa de desocupación	-	.24	.61	.54	.69	10.4
Expansión del empleo	-	-	-.12	-.20	-.08	246.05
Vivienda sin agua			-	.45	.60	77.1
Mortalidad infantil				-	.77	150.04
Emigración					-	10.38

PARAGUAY

	1	2	3	4	5	6	$\bar{x}$
Tasa de desocupación (TD)	---	-0.58	0.04	0.32	0.24	0.53	4.67
Variación ocupación (VO)		-	0.39	-0.48	-0.19	-0.49	8779.06
Vivienda (V)			-	-0.017	-0.34	-0.17	60.21
Probabilidad morir (M)				-	-0.18	0.73	81.94
Deserción (D)					-	0.12	8.11
Emigración						-	11.96

## DESARROLLO Y EVALUACION DEL MODELO\*

Dadas las variables consideradas en el Capítulo V , téngase el siguiente conjunto de ecuaciones estructurales:

1.  $X_4 = p_{41}X_1 + p_{42}X_2 + p_{43}X_3 + p_{4e_4}e_4$
2.  $X_5 = p_{51}X_1 + p_{52}X_2 + p_{53}X_3 + p_{54}X_4 + p_{5e_5}e_5$
3.  $X_6 = p_{61}X_1 + p_{62}X_2 + p_{63}X_3 + p_{64}X_4 + p_{65}X_5 + p_{6e_6}e_6$
4.  $X_7 = p_{71}X_1 + p_{72}X_2 + p_{73}X_3 + p_{74}X_4 + p_{75}X_5 + p_{76}X_6 + p_{7e_7}e_7$
5.  $X_8 = p_{81}X_1 + p_{82}X_2 + p_{83}X_3 + p_{84}X_4 + p_{85}X_5 + p_{86}X_6 + p_{87}X_7 + p_{8e_8}e_8$
6.  $X_9 = p_{91}X_1 + p_{92}X_2 + p_{93}X_3 + p_{94}X_4 + p_{95}X_5 + p_{96}X_6 + p_{97}X_7 + p_{98}X_8 + p_{9e_9}e_9$
7.  $y = p_{y1}X_1 + p_{y2}X_2 + p_{y3}X_3 + p_{y4}X_4 + p_{y5}X_5 + p_{y6}X_6 + p_{y7}X_7 + p_{y8}X_8 + p_{y9}X_9 + p_{ye_g}e_g$

suponiendo,

$$r_{e_i e_j} = 0 \quad \forall i, j, \quad i \neq j$$

podemos evaluar los coeficientes de trayectoria de la ecuación 1. En este caso,

$$p_{41} = \beta_{41 \cdot 23}; \quad p_{42} = \beta_{42 \cdot 13}; \quad p_{43} = \beta_{43 \cdot 12}$$

de modo que los  $p_{ij}$ , en este caso, son los coeficientes de regresión estandarizados del ajuste de  $X_4$  a partir de  $X_1$ ,  $X_2$  y  $X_3$ . Los  $p_{ij}$  -en esta ecuación-

---

\* Anexo preparado por Luis Zúñiga

expresan efectos directos y totales ya que aquí ambos son equivalentes. Luego substituyendo 1, en 2, puede formularse la siguiente ecuación reducida:

$$8. \quad X_5 = (p_{51} + p_{54}p_{41}) X_1 + (p_{52} + p_{54}p_{42}) X_2 + (p_{53} + p_{54}p_{43}) X_3$$

haciendo,

$$q_{51} = p_{51} + p_{54}p_{41}$$

y así para  $q_{52}$  y  $q_{53}$  se tiene,

$$8'. \quad X_5 = q_{51}X_1 + q_{52}X_2 + q_{53}X_3$$

en donde los  $q_{ij}$  representan efectos totales, puede observarse que cualquier  $q_{ij}$  es la suma de un efecto directo más un producto que expresa una cadena de efectos indirectos. En este caso, los  $q_{ij}$  agotan totalmente las posibilidades de afectar causalmente a  $X_5$ .

Los  $q_{ij}$  son coeficientes betas, que esta vez no expresan efectos directos, sino que los incluyen. En tal sentido,

$$q_{51} = \beta_{51.23}$$

$$q_{52} = \beta_{52.12}$$

$$q_{53} = \beta_{53.13}$$

Es inmediato que, contando con el ajuste correspondiente a la segunda ecuación estructural se pueden evaluar, por diferencia, perfectamente los efectos indirectos, así por ejemplo,

$$q_{51} - p_{51} = p_{54}p_{41}$$

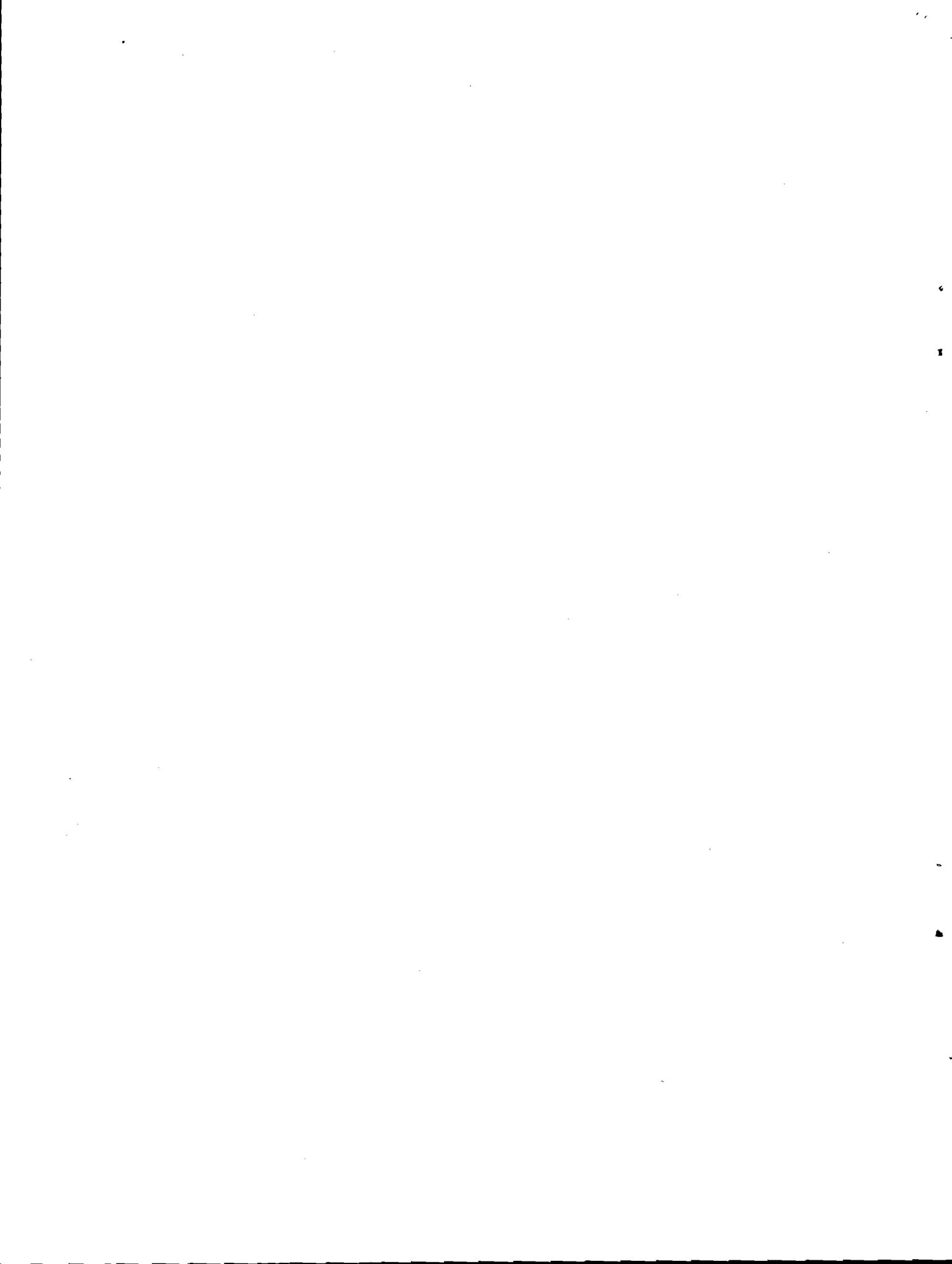
y en la práctica esto es equivalente a una diferencia entre coeficientes de regresión estandarizados:

$$\beta_{51.23} - \beta_{51.234} \equiv q_{51} - p_{51} = p_{54}p_{41}$$

En esta forma se identifica el efecto de  $X_1$  sobre  $X_5$  a través de  $X_4$ .

Anexo 4

DESCOMPOSICION DE LOS EFECTOS



Ahora substituyendo 2, en 3, se tiene la siguiente ecuación semi-reducida:

$$9. \quad X_6 = (p_{61} + p_{65}p_{51}) X_1 + (p_{62} + p_{65}p_{52}) X_2 + (p_{63} + p_{65}p_{53}) X_3 + \\ + (p_{64} + p_{65}p_{54}) X_4$$

Puede observarse que las cadenas asociadas a  $X_1$ ,  $X_2$  y  $X_3$  combinan un efecto directo y los efectos indirectos sólo a través de  $X_5$ , en esta forma se diferencian de la cadena asociada a  $X_4$  en la que se agotan las posibilidades de afectar causalmente a  $X_6$ ; redefiniendo y simbolizando las diferencias entre ambos tipos de coeficientes se tiene,

$$9'. \quad X_6 = q^*_{61} X_1 + q^*_{62} X_2 + q^*_{63} X_3 + q X_4$$

Este conjunto de coeficientes se obtiene de un ajuste mínimo cuadrático ordinario para  $X_6$  como función de  $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$  y  $X_4$ . Así, por ejemplo:

$$q^*_{61} = \beta_{61.234}$$

contando con los  $p_{ij}$  (efectos directos) de la ecuación estructural 3, se obtiene:

$$q^*_{61} - p_{61} \equiv \beta_{61.234} - \beta_{61.2345} = p_{65}p_{51}$$

o sea el efecto indirecto a través de  $X_5$ .

Substituyendo 1, en 9, se identifican los efectos vía  $X_4$ .

$$10. \quad X_6 = (p_{61} + p_{65}p_{51} + p_{64}p_{41} + p_{65}p_{54}p_{41}) X_1 + (p_{62} + p_{65}p_{52} + p_{64}p_{42} + \\ + p_{65}p_{54}p_{42}) X_2 + (p_{63} + p_{65}p_{53} + p_{64}p_{43} + p_{65}p_{54}p_{43}) X_3$$

en donde las cadenas expresan la totalidad de los efectos causales originados en  $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$ . Redefiniendo,

$$10'. \quad X_6 = q_{61} X_1 + q_{62} X_2 + q_{63} X_3$$

en donde los  $q_{ij}$  equivalen a coeficientes betas, así:

$$q_{61} = \beta_{61.23}$$

Si a 10'. se resta la tercera ecuación estructural se evalúa la magnitud del total de efectos indirectos; por ejemplo:

$$q_{61} - p_{61} \equiv \beta_{61.23} - \beta_{61.2345} = (p_{65}p_{51} + p_{64}p_{41} + p_{65}p_{54}p_{41})$$

y para aislar los efectos indirectos vía  $X_4$  se cuenta con los resultados de la ecuación 9'. , de este modo:

$$q_{61} - q_{61}^* \equiv \beta_{61.23} - \beta_{61.234} = (p_{64}p_{41} + p_{65}p_{54}p_{41})$$

Aplicando estos procedimientos se llega a identificar totalmente los diversos nexos causales para cuando la variable dependiente en la magnitud relativa de los flujos migratorios de  $i$  a  $j$ , pudiendo descomponerse los efectos totales en efectos directos e indirectos.

Desde el punto de vista computacional se requiere trabajar con los coeficientes betas: los coeficientes asociados a las siete ecuaciones estructurales constituyen automáticamente efectos directos (los coeficientes betas son coeficientes path); para las ecuaciones reducidas y semi-reducidas es necesario establecer diferencias entre pares de coeficientes. La evaluación del modelo con siete ecuaciones estructurales y tres variables exógenas requirió de 21 ajustes de regresión con mínimos cuadrados ordinarios. Puesto que no se contó con el mismo número de variables en los seis proyectos nacionales, el número de ecuaciones no ha sido constante para cada país.

ARGENTINA: COEFICIENTES DE TRAYECTORIA EN ECUACIONES ESTRUCTURALES Y REDUCIDAS  
 FUNCION DE MIGRACIONES INTERNAS

Ecuaciones y variable dependiente

Variable predeterminada	(MS) X4	(SPU) X5	(SPU) X5	(SPUA) X6	(SPUA) X6	(SPUA) X6	(SP) X7	(SP) X7	(SP) X7	(SP) X7	MIG	MIG	MIG	MIG	MIG
X1 (TDT) TDT	.15192	-.46453	-.44100	.05372	.06655	.05914	.24415	.14165	.08920	.08793	-.08127	-.09457	-.08718	-.08147	-.07569
X2 (COC) AOC	-.633317	.30545	.20737	.09069	.03720	.04069	-.65468	-.22750	-.20283	-.20370	.82136	.87678	.87331	.87724	.86384
X3 (Km) DIST	.21422	-.00596	.02722	.54108	.55918	.55964	.06017	-.08436	-.08112	-.09308	-.14104	-.15979	-.16025	-.10617	-.11229
X4 TAM. EST. BAJA PRODUC.			-.15491		-.08448	-.06708		.67468	.65625	.65811		.08753	.09012	.08171	.12498
X5 (SPU) SA. URB.						-.01679			-.11895	-.11859			.01675	.01513	.00733
X6 (SPUA) SAL. ALT.										.02137				-.09663	-.09523
X7 (DP) DESGRAN															-.06576

- Nota: X1: Tasa de desocupación  
 X2: Variación de la ocupación  
 X3: Distancia  
 X4: Tamaño del estrato de baja productividad  
 X5: Salario urbano  
 X6: Salario Alternativo  
 X7: Desgranamiento.

COLOMBIA: COEFICIENTES DE TRAYECTORIA CORRESPONDIENTES A LAS ECUACIONES ESTRUCTURALES Y REDUCIDAS  
 FUNCION DE MIGRACIONES INTERNAS

Ecuaciones y variable dependiente

Variable predeterminada	(1) X4	(2) X5	(3) X5	(4) X6	(5) X6	(6) X6	(7) X7	(8) X7	(9) X7	(10) X7	(11) MIG	(12) MIG	(13) MIG	(14) MIG	(15) MIG
X1 TD	.27950	-.85313	-.79896	.02541	.00771	.00489	-.03553	-.06116	-.02058	-.02388	.05996	.03307	-.02636	-.02704	-.02494
X2 ACC	.99725	-.97410	-.64940	.18431	.00000	.00000	.00000	.00000	.00000	.00000	.61862	.50615	.44991	.44991	.4491
X3 DIST	.03673	-.01148	-.19349	-.51077	-.51322	-.51322	-.44406	-.44619	-.44619	-.09607	-.30699	-.31047	-.31097	-.23813	-.22968
X4 Cond Ex (Viv Elec)			-.00431		.06338	.06259		.09182	.10110	.05880		.09621	.08180	.07291	.06763
X5 Cond Ex (Prom 0/2)						-.00352			.05087	.0525			-.07439	-.07389	-.07863
X6 TDA										.68426				.14177	.08086
X7 Prom 0/2 A															.08903

Nota: X1: Tasa de desocupación.

X2: Variación de la ocupación

X3: Distancia

X4: Vivienda con electricidad

X5: Probabilidad de morir 0 a 2 años

X6: Tasa de desocupación alternativa

X7: Probabilidad de morir 0 a 2 años alternativa.

S

.....  
(LL)

X9  
.....

-.10363 -

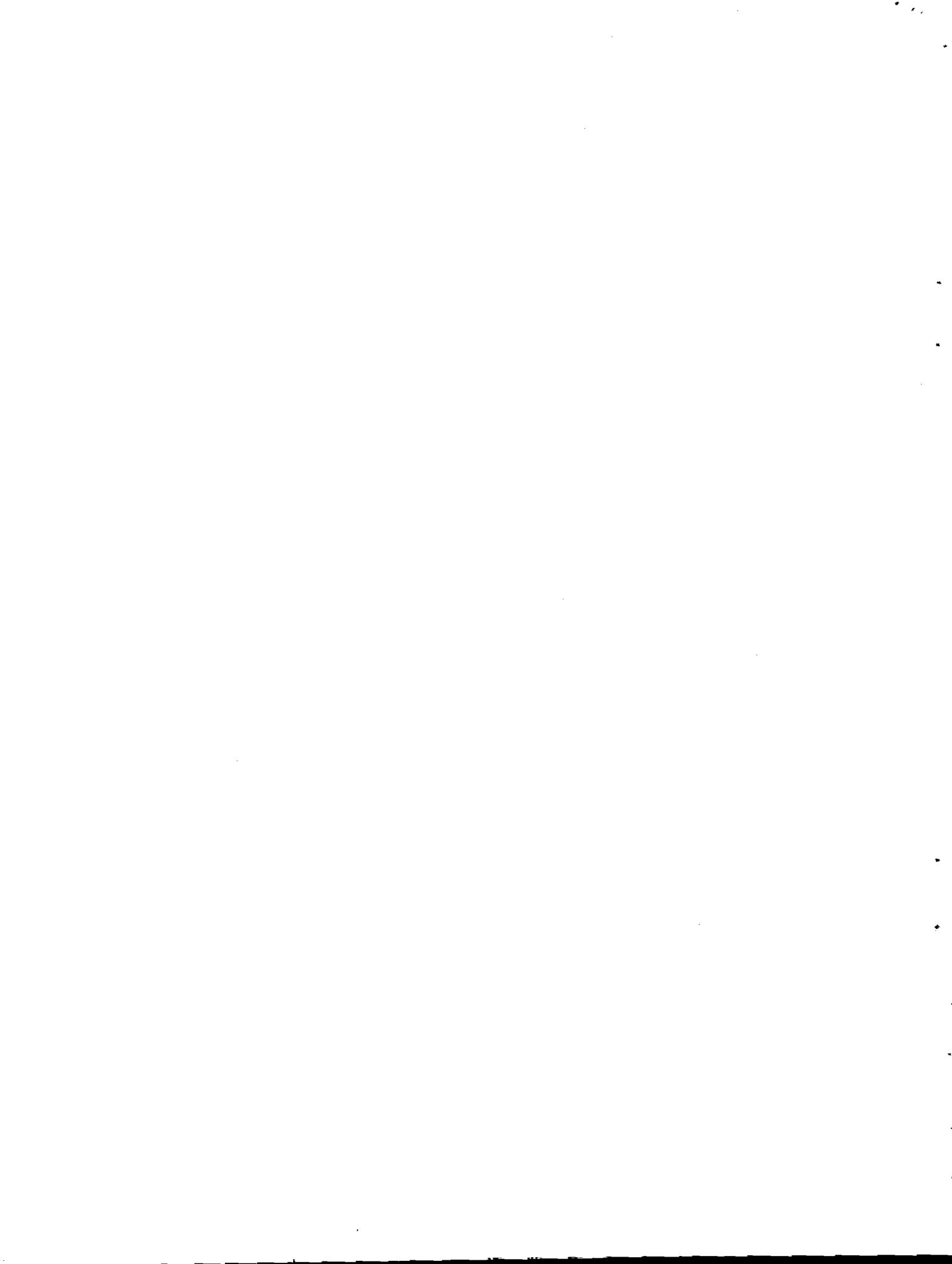
.04700

-.51207 -

.16975

-.02945 -  
.....





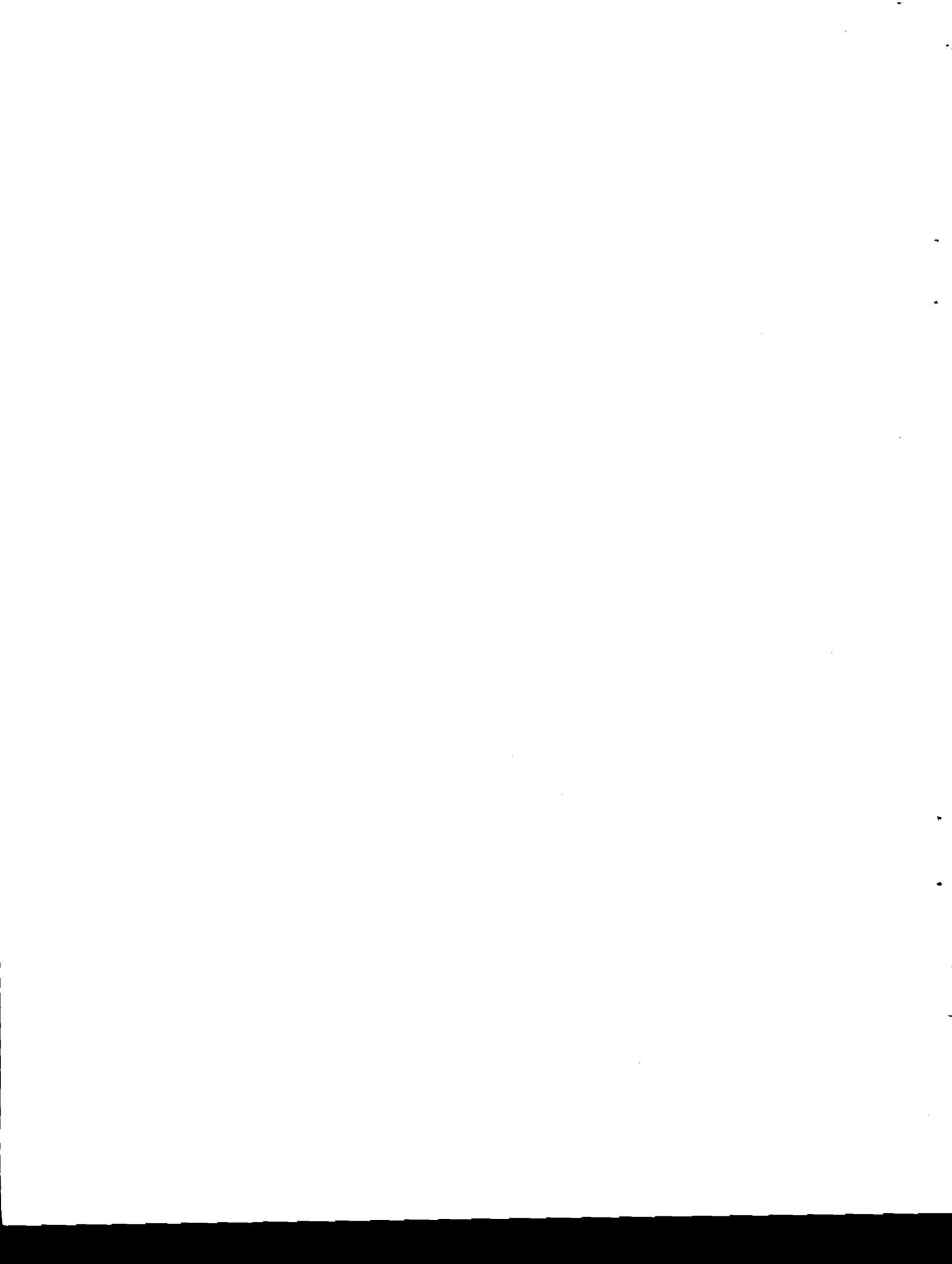
MIENTES DE TRAYECTORIA EN ECUACIONES ESTRUCTURALES REDUCIDAS

FUNCION DE MIGRACIONES INTERNAS

Ecuaciones y variable dependiente

	X6	X6	X6	X7	X7	X7	X7	X7	X8	X8	X8	X8	X8	X8	X8 NIG
1	157	-.07424	-.08782	-.07941	-.15625	-.13636	-.16140	-.15579	-.13238	.70846	.66103	.56694	.55153	.54157	.53370
2	376	.09412	.57372	.58267	.45999	.45061	.44823	.45420	.28245	-.18620	-.16381	.17275	-.18915	-.11604	-.09925
-		-.01458	-.00842	-.00956		.10883	.12019	.11943	.12225		-.25958	-.21692	-.21483	-.21603	-.20876
			.05269	.02302			.09712	.07730	.07052			.36488	.41928	.42217	.42636
				.08544				.05706	.03188				-.15662	-.14590	-.14401
									.29477					-.12548	-.10795
															-.05945

ductivi



PERU: COEFICIENTES DE TRAYECTORIA CORRESPONDIENTES A LAS ECUACIONES  
ESTRUCTURALES Y REDUCIDAS (MODELO LINEAL EN TD)

Función de migraciones internas

Variable predeterminada	(1) X4	(2) X5	(3) X5	(4) X6	(5) X6	(6) X6	(7) MIG	(8) MIG	(9) MIG	(10) MIG
X1 TD	.66744	.06665	.04723	-.01089	-.04354	-.00869	-.12968	-.16904	-.16120	-.16024
X2 ACC	-.11372	-.16484	-.16153	.04370	.04926	-.07334	.73426	.74097	.71413	.72332
X3 DIST	-.04829	.54595	.54736	-.52168	-.51930	-.10387	-.22374	-.22092	-.13005	-.11705
X4 MOR IN			.02909		.04892	.07100		.05896	.06378	.05494
X5 ACC A						-.75896			-.16595	-.07116
X6 MORINA										.12492

Nota: X1: Tasa de desocupación  
X2: Variación de la ocupación  
X3: Distancia  
X4: Mortalidad infantil  
X5: Variación de la ocupación alternativa  
X6: Mortalidad infantil alternativa.

PARAGUAY: COEFICIENTES DE TRAYECTORIA CORRESPONDIENTES A LAS ECUACIONES ESTRUCTURALES Y REDUCIDAS  
 FUNCION DE MIGRACIONES INTERNAS

Ecuaciones y variable dependiente

	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)
	X5	X6	X6	X6	X7	X7	X7	X7	X8	X8	X8	X8	X8	MIG	MIG	MIG	MIG	MIG	MIG
5	.36956	.00771	-.05910	.16960	.01394	.01736	-.01917	.02523	.11408	.10513	.06934	.12079	.10513	.16592	.14906	.14799	.17491	.17019	.14592
6	.76601	-.51200	-.72430	-.24976	.10417	.11486	.03919	-.02720	.15219	.13045	.04348	-.02174	.00000	.68386	.63115	.62900	.60132	.59386	.59563
3	-.11668	.34282	.17284	.10081	-.62888	-.62020	-.60866	-.58218	-.40641	-.43255	-.42166	-.39147	-.04263	-.03663	-.07936	-.07903	-.06297	.04592	.05575
	-.39070		-.64547	-.88666		.03299	.07161	-.16128		-.09918	-.06239	-.32794	-.23116		-.16231	-.16118	-.30237	-.27220	-.21885
			-.61766			.09886	-.06332				.09340	-.09094	-.05285			.00289	-.09543	-.08359	-.07130
							-.26260					-.29885	-.14141				-.15921	-.11009	-.07741
													.60020					.18703	.04849
																			.23109

ductividad  
 os  
 va  
 os alternativa.

DESCONCENTRACION TERRITORIAL, ESTRUCTURA  
A Y DINAMICA ECONOMICA DEL CENTRO  
Y LAS PERIFERIAS

Variable predeterminada	(1) X4	eriores entregó algunos antecedentes generales acerca de rollo seguido por los países incluidos en la investiga- énfasis a las políticas de industrialización y a algu- mismas al nivel de la estructura económica y social en para definir el marco general dentro del cual tienen
X1 TD	-.10392	en la distribución espacial de las actividades produc-
X2 AOC	-.32456	o económico y en la generación de empleos del centro, ales y las periferias.
X3 DIST	-.26326	a constituye uno de los problemas centrales que es nece-
X4 TAM. EST. BAJA PRODUC.		ta investigación -y ciertamente el más importante al
X5 Cond Ex (VIV)		si queremos clarificar las relaciones entre el desarro-
X6 Cond Ex (Prom 0/2)		n urbana. El presente capítulo sintetiza el análisis y e se ha llegado al examinar las situaciones propias de
X7 TDA		s.
X8 PROMA		s tendencias que aquí nos interesa detectar no son sólo

ísticas históricas y de las formas concretas que ha  
o. Ellas están, o pueden estar, afectadas también por  
explícita o implícitamente el objetivo de afectar la  
ctividades productivas o la forma como se distribuye la  
aniciamos el capítulo reseñando las acciones de los  
do.

Nota: X1: Tasa de desocupación  
X2: Variación de la ocupación  
X3: Distancia  
X4: Tamaño del estrato de baj  
X5: Condición de la vivienda  
X6: Probabilidad de morir 0 a  
X7: Tasa de desocupación alte  
X8: Probabilidad de morir 0 a

1. Las políticas de desconcentración territorial:  
una revisión sintética

Dentro del amplio campo de las políticas de desconcentración territorial es conveniente distinguir entre las políticas generales de redistribución espacial y las políticas de colonización y otras que pretenden (o pueden) producir un efecto sobre la distribución de la población por su acción sobre las áreas rurales.

A. Políticas generales de redistribución espacial

Los países incluidos en el proyecto presentan diferencias apreciables en materia de políticas oficiales que explícitamente persiguen alcanzar objetivos de redistribución espacial, ya sea que estén o no integrados al marco más amplio de la planificación regional. Un estudio reciente sobre la materia en América Latina permite distinguir algunas situaciones que caracterizarían a los países del proyecto, hacia mediados de la década de los años setenta.<sup>1/</sup>

Colombia y Perú, que, como hemos visto, comparten características estructurales parecidas en los rasgos más globales de sus estilos de desarrollo, son países en los cuales se adoptan, en la década pasada, políticas de redistribución espacial de la población integradas a las estrategias de desarrollo trazadas en sus planes nacionales. En Colombia se aprueba en 1975 el Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978, en el cual se traza una política de redistribución espacial de la población que pretende conducir a un proceso de urbanización compatible con un rápido crecimiento económico, por medio de la descentralización industrial y de la política de desarrollo urbano. En Perú, también a mediados de la década de los setenta, el gobierno adopta una estrategia de desarrollo de largo plazo que explícitamente procura lograr cambios fundamentales en la ocupación y la utilización del territorio, tendientes a una distribución geográfica más equilibrada de

<sup>1/</sup> Alberts, Joop, "Estado actual de las políticas de redistribución espacial de la población en América Latina", en Cuadernos del CELADE N°1, Santiago, febrero, 1979, pp. 57 y siguientes.

la población, en concordancia con objetivos de desarrollo regional y de seguridad nacional.

En ambos casos se trata de definiciones oficiales de políticas (objetivos e instrumentos) que se institucionalizan más allá del período cubierto por el proyecto comparativo. Por tal razón, no parece necesario extenderse aquí en consideraciones relativas a la implementación y posibles efectos de esas políticas. Sin embargo, es posible y pertinente examinar, a grandes rasgos en esta síntesis, los procesos que durante el período que interesa, fueron plasmando los objetivos y los contenidos que finalmente se institucionalizan en el ámbito de la planificación nacional.<sup>1/</sup>

En Colombia, el debate acerca de la forma de encarar las tendencias a la concentración urbana se puede retrotraer hacia principios de la década, pero adquiere particular importancia en relación a la preparación y publicación del Plan de Desarrollo 1960-1970. Este plan no tuvo objetivos explícitos de redistribución espacial de la población, pero asumía una perspectiva de desarrollo que buscaba estimular la creación de empleo en sectores que ocupan mano de obra abundante y relativamente poco calificada, como la construcción, pero al mismo tiempo, sin incentivar desplazamientos masivos de mano de obra hacia las zonas urbanas. Una estrategia alternativa, no oficial, fue la que propuso la Operación Colombia, elaborada por Lauchlin Currie, la cual suponía que la migración hacia los centros urbanos era un proceso irrefrenable, ante el cual correspondía implementar una política de creación de empleo en los principales núcleos urbanos, con una tecnificación y mecanización acelerada de la agricultura y la ganadería.

Hacia fines de la década del 60, se preparó el Plan de Desarrollo 1969-1972 en el contexto de una profunda reorganización de la planificación nacional. En este caso, hubo planteamientos más explícitos en cuanto a la planificación regional y se realizaron exhaustivos estudios tendientes a formular una política al respecto, dentro de un modelo de regionalización que suponía la jerarquización de los núcleos urbanos del país, la determinación de ocho

---

<sup>1/</sup> Estos aspectos se analizan más extensamente en las monografías que se han elaborado para cada país. Desgraciadamente, la falta de información no ha permitido incluir el caso de Argentina en esta versión del informe comparativo.

regiones para la planificación del desarrollo y la selección de polos de desarrollo (Barranquilla, Cali, Medellín y Bogotá). Si bien es cierto el modelo de regionalización no fue adoptado en su integridad, algunos de sus planteamientos fueron recogidos posteriormente en la política destinada a favorecer la expansión de ciudades intermedias que pudieran actuar como polos alternativos de localización económica y de concentración de población, con respecto a la ciudad de Bogotá.

El proceso que en definitiva condujo a la adopción de una política de redistribución de población explícita en 1975, se dio en un contexto de progresiva institucionalización de la planificación, pero al mismo tiempo, en los marcos del acuerdo político que genera en Colombia un régimen de gobierno y una estructura del Estado que es pactada entre las dos grandes fuerzas políticas del país. Ello explica el carácter un tanto errático de la forma como se fue encarando el problema de la concentración espacial en Colombia, especialmente durante la década de los sesenta.

El proceso es diferente en Perú. Por una parte, las mismas características de la concentración metropolitana, que se manifiesta con intensidad ya desde los primeros años de la década de los cincuenta, confieren al desequilibrio geográfico del desarrollo el carácter de un tema inescapable que acompaña a la gestión de las principales políticas económicas del sector público y que se incorpora desde temprano en los contenidos de los planes de la década de los años sesenta. En los primeros cabe destacar, por ejemplo, que la política industrial del país, formulada en 1959, contempla explícitamente la desconcentración de la industria a través de franquicias tributarias regionalmente diferenciadas. Asimismo, la política industrial formulada en 1966 tuvo como propósito fundamental crear parques industriales en ciudades como Arequipa, Tacna, Puno y Cuzco en el sur, y Trujillo en el norte. Por otra parte, el Plan de Desarrollo 1967-1970 dio especial importancia a los problemas de desequilibrio regional y diseñó una estrategia explícita destinada a fortalecer polos de crecimiento alternativo a Lima-Callao, en las ciudades de Chiclayo, Huancayo y Arequipa. Al mismo tiempo, adoptó una regionalización que distinguía y jerarquizaba ocho regiones de planificación. El Plan de Desarrollo 1971-1975 a su vez, profundizó y extendió los objetivos de desarrollo regional, fijando

áreas de acción concentrada para las políticas públicas y buscando una reorientación de las corrientes migratorias hacia dos ejes costeros en los cuales se habría de producir también una polarización del desarrollo económico: Chiclayo-Chimbote-Trujillo en el norte y Arequipa-Ilo-Tacna en el sur del país.

En Chile, a pesar del desarrollo relativamente temprano de la planificación, la temática del desarrollo regional no se institucionaliza sino hacia mediados de la década de los años sesenta, cuando al crearse la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), organismo de la Presidencia de la República, se oficializa la creación de las oficinas regionales (ORPLAN). Entre éstas, la que alcanzó mayor grado de concentración en la formulación de políticas de desarrollo regional fue la de Bío-Bío, zona donde se buscó estimular el desarrollo de Concepción como polo de crecimiento. Con anterioridad se habían dado en Chile casos específicos de proyectos de desarrollo regional impulsados por el gobierno central, como fue el desarrollo industrial de Arica, a través de amplias franquicias tributarias y arancelarias que se concedieron a mediados de la década de los años cincuenta; el fomento a la colonización en la provincia de Aysén y la concesión de franquicias arancelarias en la región de Magallanes, alrededor de la misma época. En estos casos, las consideraciones estratégicas de seguridad nacional en los extremos norte y sur del país fueron las razones básicas que llevaron a la adopción de medidas de desarrollo regional, más que una institucionalización efectiva de esta última dentro de la acción del sector público.

El carácter de la planificación en Chile, que se inserta en una estructura altamente centralizada del Estado, podría ser uno de los factores que contribuyen a explicar la debilidad de la planificación regional en el país y el efecto más bien puntual que han tenido los proyectos específicamente dirigidos a favorecer a ciertas regiones en cuanto a los estímulos para la localización de las inversiones. En todo caso, ninguna de estas medidas alcanza a cristalizar en políticas explícitas de redistribución espacial de la población.

Paraguay corresponde a una situación que presenta particularidades dignas de mencionarse. La planificación nacional es aquí un proceso que tiene

una institucionalización relativamente precaria y tardía, si se la compara con los otros países examinados. No obstante se encuentran, en los contenidos de los planes, formulaciones análogas a las que se han señalado en los casos mencionados más arriba, como es el caso del Plan de Desarrollo 1967-1968, que distingue siete zonas jerarquizadas para la planificación regional.

Por otra parte, Paraguay es el país donde el Estado ha aplicado más sostenidamente a lo largo del tiempo, políticas específicas que tienen y han tenido consecuencias considerables en la redistribución de la población hacia las zonas más alejadas del centro poblado del país. En este sentido, cabe destacar la política de colonización. Desde comienzos de la década de los sesenta ella ha ocupado un lugar preeminente en la acción del sector público, a través de organismos estatales<sup>1/</sup> encargados de realizar planes de expansión de la frontera agrícola con el objetivo de "consolidar el territorio nacional".

Uruguay, finalmente, corresponde a un caso en que prácticamente no hay políticas gubernamentales que surjan como intentos de reordenamiento planificado del territorio, tanto en lo que se refiere al campo más general del desarrollo regional, como al ámbito específico de la distribución de población.

Un aspecto que requiere algunos comentarios es la creación de corporaciones regionales de desarrollo que, en general, se orientan al aprovechamiento de los recursos naturales de un área delimitada (ya sea en términos físicos o administrativos). Por lo general, estos entes, relativamente autónomos respecto de la estructura del gobierno central, operan principalmente como instrumentos de canalización de recursos financieros hacia proyectos locales de desarrollo. La creación de entidades de este tipo supone el respaldo del gobierno central, pero sin requerir necesariamente un esquema o sistema nacional de planificación. La experiencia general en América Latina,

---

<sup>1/</sup> Estos son básicamente el Instituto de Bienestar Rural, creado en 1963, la Comisión de Administración de Puerto Presidente Stroessner, creada en 1957.

y en particular de Colombia, Perú (y en menor medida Chile)<sup>1/</sup> donde se crearon este tipo de entes de desarrollo local, con cierta profusión en la década de los años cincuenta, es que la planificación nacional se institucionaliza y se estructura administrativamente mucho después del surgimiento de las corporaciones regionales. La compatibilización de los objetivos de estas últimas, que generalmente requieren y promueven elevadas concentraciones regionales de capital, con los objetivos trazados en los planes de desarrollo que emanan del gobierno central, genera problemas agudos de articulación entre el nivel regional y el nivel nacional de la planificación. Por lo general, el germen de descentralización que potencialmente tienen estas corporaciones en su inicio, pierde vigor a medida que se institucionalizan los sistemas nacionales de planificación que de suyo llevan a una mayor centralización de las decisiones.<sup>2/</sup> La creación de oficinas regionales de planificación que ocurre cuando se incorporan en criterios de regionalización en los planes, no obedece tanto a un proceso de descentralización, sino de extensión y ampliación de la estructura burocrática central del Estado a los distintos ámbitos del territorio nacional.<sup>3/</sup>

---

1/ En Colombia cabe señalar la Corporación del Valle del Cauca, creada por recomendación de la Misión Lilienthal en 1954, la Corporación de los Valles de Magdalena y el Sinú en 1960, la Corporación Regional de la Sabana en 1961, la Corporación Regional del Quindío en 1967, la Corporación Nacional del Chocó, en 1968, la Corporación de la Meseta de Bucaramanga en 1965. En Perú, la Corporación del Amazonas, destinada a desarrollar la explotación del caucho (1942), la Corporación del Santa creada para desarrollar los recursos hidroeléctricos del río del mismo nombre (1943), la Junta de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cuzco, 1950, reemplazada por la Corporación de Reforma y Fomento del Cuzco en 1957, y Junta de Rehabilitación de Arequipa en 1958.

En Chile, la Junta de Adelanto de Arica creada en 1958 (para promover la canalización de recursos generados por el régimen de puerto libre concedido al Departamento de Arica en 1953) y la Corporación de Desarrollo Regional de Magallanes, creada en 1968 (después del establecimiento del organismo nacional de planificación en 1965).

2/ Un ejemplo ilustrativo es el caso colombiano donde todas las corporaciones regionales tuvieron carácter autónomo hasta 1968, cuando fueron sometidas a la jurisdicción del gobierno central.

3/ Ver, al respecto, Neira Eduardo, "Las Políticas de Desarrollo Regional en América Latina", en ILPES, Planificación Regional y Urbana en América Latina, Siglo XXI, México, 1974, pp. 239 y siguientes.

## B. Políticas de colonización y reforma agraria

Aunque el análisis de las políticas de este tipo debiera situarse en la perspectiva más amplia de las acciones del Estado en relación al sector agropecuario y a las transformaciones que éste experimenta a lo largo del tiempo, aspectos que no caen dentro del ámbito específico del proyecto comparativo, nos ha parecido útil sintetizar la situación de los países en esta materia. En primer lugar porque las políticas de colonización de suyo pueden alcanzar efectos puntuales y localizados en cuanto a redistribución de la población en el espacio; en segundo lugar porque es un hecho que en el período 1950-1970 hubo intentos de aplicación de políticas de este tipo en algunos de los países considerados. En ciertos casos, como por ejemplo, Chile y Colombia, en la década de los años sesenta estas políticas se integraron dentro de los marcos más amplios, aunque no necesariamente más profundos, de programas de reforma agraria (1961 en Colombia; 1964 y 1967 en Chile). En otros casos como Paraguay y más marginalmente Argentina y Uruguay, las políticas de colonización se dieron sin intento alguno de poner en práctica cambios estructurales en el sector rural. Finalmente, en Perú, la situación es la inversa: no se registran en el período políticas de colonización pero en cambio se intenta afectar la estructura rural a través de programas de reforma agraria durante la segunda mitad de la década de los sesenta.

Las situaciones que presentan los países se han resumido en el Cuadro 1. Los tres países que han aplicado solamente programas de colonización son: Argentina (país que puso en práctica un programa de colonización ya a comienzos de la década de los años 40 a través del Instituto Nacional de Colonización y Régimen de Tierras, Decreto 29 de 1941 y la Ley de Colonización de 1958); Paraguay, que formalizó una política general al respecto en 1963 con la Ley 854 de ese año que creó el Instituto de Bienestar Rural, y Uruguay que ha llevado a la práctica acciones de colonización a través del Banco de la República, del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Instituto Nacional de Colonización.

De los tres países, el único en el cual la colonización alcanza proporciones apreciables es el Paraguay, donde aparte de las colonizaciones privadas (favorecidas por el Estado pero no institucionalmente parte de la política

Cuadro 1

## PAISES DEL PROYECTO: POLITICAS DE COLONIZACION Y REFORMA AGRARIA HASTA 1970

País y tipo de política	Organismo de ejecución de la política	Período	Hectáreas afectadas por la política		Familias beneficiadas de la política	Expropiaciones (hás.)
<u>Argentina</u> (colonización)	Instituto Nacional de Colonización y Régimen de Tierra, (Decreto 29/6/41, Ley de Colonización 1958)	1940-67	886.736		8.213	-
		1967-68	11.916		926	-
		1940-68	898.652		9.139	-
<u>Colombia</u> (colonización y reforma agraria)	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Ley 135, 1961	1962-69	3.661.518	(3.174.166) <sup>a/</sup>	88.200	64.333
<u>Chile</u> (colonización y reforma agraria)	Caja de Colonización Agrícola (10 de diciembre de 1928) y Corporación de la Reforma Agraria (Ley 15.020, 1962)	1929-64	1.265.162	(61.587) <sup>b/</sup>	4.801	-
		1965-69	2.871.500	(248.882) <sup>b/</sup>	20.436	2.871.500
		1929-69	4.136.662		25.237	
<u>Paraguay</u> (colonización)	Instituto de Bienestar Rural (Estatuto de Reforma Agraria: Ley 854 del 29 de marzo de 1963)	1963-67	824.353		18.254	-
		1968	29.372		3.070	-
		1969	93.557		2.498	-
		1963-69	1.121.182		23.832	-

(Concluye en página siguiente)

(Conclusión Cuadro 1)

País y tipo de política	Organismo de ejecución de la política	Período	Hectáreas afectadas por la política		Familias beneficiadas de la política	Expropiaciones (hás.)
<u>Perú</u> (Reforma Agraria)	Oficina Nacional de Reforma Agraria (Ley 15.037 de 1964) y	1964-69	834.370	(384.259) <sup>c/</sup>	14.345	834.370
	Dirección General de Reforma Agraria, Min. de Agricultura (Ley 17.716, del 18.06.69)	1969-70	2.416.640	(820.063) <sup>c/</sup>	47.843	2.416.640
		1964-79	3.251.010	(1.204.322) <sup>c/</sup>	62.188	3.251.010
<u>Uruguay</u> (colonización)	Banco de la República Oriental del Uruguay, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de Colonización	1962-67	50.000		520	-
		1968	13.000		170	-
		1969 (Nov.)	17.000		210	-
		1962-69	80.000		900	-

Fuente: FAO. Agrarian Reform in Latin America, Part I: Situation and Perspectives of Agrarian Reform in the Region, Santiago, Noviembre 1970, pp. 112-115-118, 122-123.

a/ Tierras nacionales.

b/ Tierras regadas (20.3 por ciento del total de tierra bajo riego en el país en el período 1965-69).

c/ Tierras asignadas.

de colonización propiamente tal), la extensión de tierras incorporadas a la explotación agropecuaria sobrepasó el millón de hectáreas en un lapso de seis años (1963-1969) con una cifra cercana a las 24 000 familias instaladas en las colonias.

En Colombia la superficie afectada por el programa de reforma agraria y colonización en el período 1962-1969 alcanzó a 3 millones 600 mil hectáreas. Sin embargo, de esta cifra poco más de 3 millones correspondieron a asignaciones de tierras nacionales, lo que reduce la reforma agraria propiamente tal a las 64 mil hectáreas expropiadas en el período. En la práctica lo que se produjo en este caso fue colonización de tierras de dominio público (principalmente en los departamentos de Santander, Magdalena, Antioquía, Meta, Bolívar, Coyacá y Córdoba).

En Chile se dan dos fases claramente marcadas. La primera se extiende desde 1928 (año en que se crea la Caja de Colonización Agrícola) hasta 1964, período en el cual se implementa una política de colonización que afectó una superficie cercana a 1 millón 300 mil hectáreas, de las cuales, sin embargo, una pequeña fracción correspondió a tierras de riego (61 500 hectáreas) condición básica para la explotación agrícola rentable en el país. Esta política de colonización benefició a 4 800 familias en los 35 años de su aplicación y por lo tanto no tuvo efectos de consideración. En 1962 se dictó la Ley 15.020 ✓ de Reforma Agraria cuyo organismo de aplicación fue la Corporación de Reforma Agraria. En sus inicios esta última se concretó primordialmente a asignaciones de tierras de común público. Sólo a partir de 1965 (después del cambio de gobierno en 1964) comienza a aplicarse el contenido de reforma agraria de la Ley mencionada, y de la Ley de 1967 que amplió las bases de la Reforma. Entre 1965 y 1969 se expropiaron 2 millones 800 mil hectáreas, de las cuales poco menos de una décima parte corresponden a tierras regadas (248 000 hás.), que alcanzan a beneficiar a 20 436 asignatarios con títulos de propiedad. ^

En Perú se ponen en vigor dos leyes de Reforma Agraria durante la segunda mitad de la década de los sesenta. La primera es la Ley 15.037 de 1964 dictada por el gobierno de Acción Popular encabezado por Belaúnde y la segunda es la Ley 17.716 de 1969 dictada por el gobierno militar de Velasco Alvarado. La aplicación de la primera ley (que excluyó de su alcance las tierras de los ingenios azucareros de la Costa Norte del país), se tradujo

en la expropiación de 834 mil hectáreas entre 1964 y 1969, de las cuales se distribuyeron 384 mil a 14 300 familias asignatarias. A partir de 1969, el gobierno imprime una marcada aceleración al programa, expropiando cerca de 2 y medio millones de hectáreas (entre las cuales se incluyeron las tierras de los ingenios), y asignando 820 mil a 47 800 familias asignatarias.

## 2. Estructura productiva, dinamismo económico y generación de empleo. Análisis comparado

La perspectiva adoptada en este estudio considera que no es posible explicar las migraciones internas si no se toman en cuenta la gran heterogeneidad en la distribución espacial de la producción existente en los países latinoamericanos. Como se ha dicho al explicar esa perspectiva, la heterogeneidad sería inherente al estilo dominante de desarrollo y se expresaría en la existencia de un centro dotado de una serie de características estructurales y de posibilidades de dinamismo que estarían ausentes en las restantes regiones de los países.

Las características estructurales más definitorias de los centros estarían determinadas por la concentración de la actividad industrial en éstos y más específicamente, de las ramas industriales que se incorporan con el proceso de desarrollo industrial como resultado de la sustitución de importaciones. Existen razones de ventajas comparativas para la localización de estas industrias en los centros, los que por razones históricas de distinta naturaleza se han convertido en centros poblacionales de relativa importancia.

Las restantes unidades administrativas estarían especializadas en la producción de bienes primarios para los cuales poseen ventajas comparativas atendiendo a los recursos naturales de que disponen. Estas producciones tendrían como mercado principal al nacional, ubicado principalmente en el centro por su gran concentración de población y de ingresos y/o el mercado internacional. La actividad fabril de estas unidades se vincularía principalmente al procesamiento de esos productos primarios en la medida que también existan ventajas comparativas para ello. En esta forma, el agente dinamizador de estas economías corresponde a la demanda externa nacional e/o

internacional. El consumo local de bienes industriales estaría abastecido por la producción realizada en los centros.

El esquema planteado corresponde a una situación límite. En la realidad, la actividad económica de estas unidades periféricas puede ir más allá de la sola especialización. Existe producción para el consumo local proveniente de empresas artesanales o medianas, existe actividad del gobierno, etc.

Por otra parte, al interior de los países existen subsistemas regionales con unidades administrativas que por diversas razones han alcanzado un mayor grado de diversificación de su producción y que se comportan como subcentros regionales, disminuyendo así el grado de heterogeneidad especial correspondiente a un modelo puro.

En la sección anterior de este capítulo se hizo referencia a algunas políticas destinadas, explícita o implícitamente, a alterar las tendencias concentradoras inherentes al estilo. La comparación de los seis países incluidos en la investigación en relación al grado de heterogeneidad espacial que estos mostraban al inicio del período, el dinamismo económico experimentado dentro de él por las distintas unidades administrativas, y la generación de empleos en las mismas, proporciona una forma indirecta de aproximarse a una evaluación general de la medida en que esos esfuerzos han tenido éxito. Partiremos examinando cuál era la situación al comienzo del período.

#### A. Características estructurales y grado de concentración de la actividad económica en los centros

El análisis empírico de la situación inicial en lo que se refiere al punto que aquí nos interesa se hizo examinando el grado de desarrollo industrial de los centros, el grado en que la producción industrial se concentraba en ellos y el grado de importancia de los subcentros (Cuadro 2).

a) El examen del grado de desarrollo industrial, definido por la participación de la producción industrial en la producción total de cada centro y por la participación de las ramas dinámicas en la producción industrial, es un reflejo del grado general y de la profundización que ha logrado el proceso de industrialización en los distintos países. Es así como, al examinar de conjunto esas dos variables, son los centros de los tres países de

Países	Argentina		Colombia	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay	
	Indicadores	Cap.Fed.	Prov.BsAs.	Bogotá D.E.	Prov.de Santiago	Asunción d/	Depto.Lima-Callao	Depto.Montevideo
<b>Países</b>								
Estado de desar.ind.								
) % Prod.Ind/PCB	33,5	43,6	23,6	30,0	23,1	23,0	30,8	
) % Prod.Dinám./Pr.Ind.	25,4	30,6	18,7	16,6	9,4 e/	14,9	9,7	
Concentración (en %)								
) PGB	26,9	37,1	17,8	40,0	19,8	51,9	55,3	
) Producto industrial	26,7	48,0	23,0	52,2	47,9	61,5	77,8	
) Ocupación	16,7	35,2	11,5	35,2	19,8	28,0	48,2	
<b>Sub-centros</b>								
<b>Sub-centro 1</b>		<b>Santa Fe</b>	<b>Antioquía</b>	<b>Valparaíso</b>	<b>Central d/</b>	<b>La Libertad</b>	<b>Canelones</b>	
Estado de des.ind.								
) % Prod.Ind/PCB	37,9	26,9	34,1	26,2	24,8	16,2		
) % Prod.Dinám./Pr.Ind.	17,3	6,6	4,3	5,2	1,0	5,3		
) Relac.con diversif. del Centro e/	-0,47	-0,11	-0,72		-0,66	-0,43		
Concentración (en %)								
) PGB	13,0	14,0	10,4	12,9	4,7	7,4		
) Producto industrial	9,4	21,0	15,6	25,0	6,1	5,5		
) Ocupación	9,3	13,0	8,4	12,9	6,1	10,0		
<b>Sub-centro 2</b>		<b>Córdoba</b>	<b>Valle</b>	<b>Concepción</b>		<b>Ancash</b>	<b>Colonia</b>	
Estado de des.ind.								
) % Prod.Ind/PCB	22,5	26,4	37,7		24,5	26,7		
) % Prod.Dinám./Pr.Ind.	53,3 b/	10,6	1,1		5,2	2,4		
) Relac.con diversif. del Centro	-0,90	-0,11	-0,34		-0,69	-0,40		
Concentración (en %)								
) PGB	7,4	12,5	7,6		4,5	4,1		
) Producto industrial	4,9	18,4	12,4		5,7	5,0		
) Ocupación	8,7	11,5	6,9		5,3	4,0		
<b>Sub-centro 3</b>		<b>Mendoza</b>	<b>Atlántico</b>			<b>Junín</b>		
Estado de des.ind.								
) % Prod.Ind/PCB	31,9	27,5			25,3			
) % Prod.Dinám./Pr.Ind.	16,6	20,4			0,6			
) Relac.con diversif. del Centro	-0,79	-0,05			-0,80			
Concentración (en %)								
) PGB	3,7	5,1			4,2			
) Producto industrial	3,5	7,4			5,4			
) Ocupación	3,9	4,7			5,1			
<b>Concentración Centro + Sub-centros</b>								
PGB	88,1 c/	49,4	58,2	32,7	65,3	66,8		
Producto Industrial	92,5 c/	69,8	80,2	72,9	78,7	88,3		
Ocupación	73,8 c/	40,7	50,5	32,7	44,5	62,2		

a/

Los índices de diversificación industrial toman valores entre -1 y +1. En el indicador calculado, los valores negativos corresponden a la menor diversificación de los sub-centros en relación al centro. Dado que el promedio de cada país se hizo igual a 0, estos valores no son comparables entre los países, sino solamente al interior de ellos.

Este alto valor se explica por la localización de la industria automotriz en este sub-centro.

Para calcular la concentración del centro más los sub-centros se tomó conjuntamente los valores de la Capital Federal y de la Provincia de Buenos Aires.

Debido a la inexistencia de información sobre producto regional, se calcularon los indicadores en base a ocupación. La información de producción industrial está cubierta por el censo.

Este valor relativamente alto corresponde casi exclusivamente a servicios de reparación de las ramas dinámicas.

Leg: Argentina: CEPAL. Experiencias Sobre Cálculos del Producto Interno Bruto Regional. Censo Industrial 1964.

Colombia: CEDE. Anexos Estadísticos.

Chile: CEPAL. Experiencias Sobre Cálculos del Producto Interno Bruto Regional. Censo Industrial 1957.

Paraguay: Censo de Población 1962. CPES. Notas Adicionales sobre el Proceso de Desarrollo Industrial.

Perú: U.C. del Perú: Migraciones Internas, Estructura Urbana y Estructura Productiva, mayo 1979.

Uruguay: CEPAL. Experiencias Sobre Cálculos del Producto Interno Bruto Regional. Censo Industrial 1963.

urbanización temprana (Argentina, Uruguay y Chile) los que tienen el mayor grado de industrialización seguidos por los centros de Colombia y Perú, de industrialización más reciente y por último, por Paraguay, de escasa industrialización.

Sin embargo, si se examina con más cuidado el comportamiento de las dos variables que entran en la definición del grado de desarrollo industrial el cuadro es más complejo. La Capital Federal-Buenos Aires, aparece con los mayores valores en ambas variables, es decir, es el centro con el mayor grado de desarrollo industrial. En el extremo opuesto se ubica Asunción, con valores significativamente menores en ambas variables.

La ubicación de los restantes centros en los lugares intermedios presenta mayor dificultad porque no existe coincidencia entre ambas variables. Si se considera la participación del producto industrial, el segundo lugar le corresponde a Montevideo, pero con una baja proporción de producción dinámica. Luego se ubican Santiago, Bogotá y Lima, predominando las ramas dinámicas en Bogotá, en segundo lugar Santiago y por último Lima-Callao.

b) El segundo criterio definitorio de la concentración de la actividad económica es el grado de concentración de la producción industrial en los centros.

Al interior de los grupos definidos, la concentración de la producción industrial tomó magnitudes diferentes. En el grupo de industrialización temprana, Montevideo concentró la mayor proporción del producto industrial, lo que puede justificarse en parte, por el reducido tamaño del país, que no ha permitido la presencia de centros alternativos con ventajas comparativas para la localización de industrias que no estén estrictamente ligadas a los recursos primarios. En los casos de Chile y Argentina, la concentración en el centro de este último país es más elevada que en Santiago, a pesar de que su gran tamaño le daría, teóricamente, mayor posibilidad de desconcentrar su actividad industrial en los otros centros alternativos: Santa Fé y Córdoba. Esta mayor concentración puede encontrar explicación en el mayor desarrollo de la industria argentina. Alrededor de 1960, en Argentina, el 27 por ciento del producto industrial provenía de las ramas dinámicas versus un 16,6 por

ciento de Chile siendo estas las ramas que se localizan en el centro con mayor intensidad.

En el grupo de industrialización más reciente, integrado por Colombia y Perú, se observan situaciones bastante extremas en el grado de concentración de la actividad industrial. Bogotá concentraba sólo el 23 por ciento frente a un 61,5 por ciento de Lima-Callao. Estas diferencias en el grado de concentración al inicio del período en estudio, son el resultado de procesos históricos diferentes que afectaron a estos países de manera tal que en Colombia surgió más de una concentración poblacional de relativa importancia, lo que permitió iniciar un desarrollo industrial más diversificado desde el punto de vista espacial.

En Paraguay, país de escaso desarrollo industrial, también existe una concentración de la producción industrial de cierta importancia en torno a su capital.

c) Grado de importancia de los sub-centros. La importancia de los sub-centros en los países estudiados es diversa y puede ser explicada por razones históricas, de políticas y/o de ventajas comparativas que pudiesen existir para su desarrollo. Si se considera el grado de concentración del producto total del sub-centro que le sigue en importancia al centro nacional, puede verificarse que no existen grandes diferencias entre Argentina con Santa Fé (13 por ciento), Colombia con Antioquía (14 por ciento) y Chile con Valparaíso (10,4 por ciento). En un nivel diferente se ubican Perú, Uruguay y Paraguay, en donde la unidad administrativa ubicada en el segundo lugar de concentración alcanza un valor de 4,7 por ciento en Perú con La Libertad, y 7,4 por ciento en Uruguay con Canelones. Paraguay se considera separadamente, pues el Departamento Central al cual le corresponde una segunda concentración con un 12,9 por ciento, medida ésta en la variable ocupación, posee distritos contiguos a Asunción y que ya formaban parte del área metropolitana asuncena al inicio de la década de los sesenta.

La importancia de estos sub-centros varía si se considera la concentración industrial exclusivamente, medida que parece más relevante para detectar

la importancia de éstos, pues dentro de sus límites administrativos se genera producción primaria que puede alcanzar mayor o menor significación, dependiendo de sus recursos primarios, haciendo perder de vista la importancia del sector industrial al cual se le ha postulado con capacidad mayor de generar oportunidades de empleo, tanto por sus efectos directos en el mismo sector como los multiplicadores en otros. En tal sentido, el departamento de Antioquía en Colombia posee un sector industrial de tamaño muy similar al de Bogotá, pero con un menor grado de diversificación y menor importancia de la producción de ramas dinámicas.

En segundo lugar, pero bastante distante a la situación de Colombia, se encuentra Chile. En este país, el sub-centro que sigue en importancia, Valparaíso, concentra una proporción de producción industrial inferior en más de tres veces a la de Santiago y con un grado de diversificación bastante menor.

En tercer lugar se ubica Argentina, con su sub-centro Santa Fé, con una concentración ocho veces menor a la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires consideradas conjuntamente, pero con un grado de diversificación importante.

Los casos de Uruguay y Perú son bastante extremos en términos de la comparación planteada, debido a que el sub-centro que sigue al centro principal, concentra proporciones muy bajas del producto industrial y con escasa diversificación.

Si se efectúa este análisis para los segundos sub-centros, se observa que Colombia posee a Valle, otro centro industrial de relativa importancia por su tamaño y diversificación.

En segundo lugar también se ubica Chile con Concepción, el que tiene una concentración menor que Valle pero también con un grado de diversificación significativo.

En Argentina, el segundo sub-centro corresponde a Córdoba, el que concentra una proporción muy baja del producto industrial, pero con una gran importancia de la producción de las ramas dinámicas.

En Perú y Uruguay los segundos sub-centros tienen escasa importancia considerando el volumen y diversificación de su producción.

En relación a los terceros sub-centros posibles de definir para Argentina, Colombia y Perú, vuelve a destacar la situación de Colombia con la presencia de Atlántico, que aunque de tamaño relativo pequeño, presenta un alto grado de diversificación.

En suma, el análisis de las características estructurales y del grado de concentración de la actividad económica en los centros revela que, si bien el grado de desarrollo industrial de estos refleja la profundidad que ha alcanzado la industrialización del país en su conjunto, la concentración de la producción industrial en los centros y la importancia relativa de los sub-centros no puede ser explicada totalmente por ella. En efecto, los tres países en la fase más avanzada del proceso de industrialización substitutiva tienen una alta concentración de la producción industrial en sus respectivos centros nacionales, pero Perú, en una fase más incipiente, concentra en su propio centro más que dos de ellos. Por otro lado, Colombia, a pesar de encontrarse en una fase similar a la de Perú, no alcanza a concentrar alrededor de 1960 la cuarta parte del producto industrial en Bogotá, D.E. Igualmente, la importancia de los sub-centros nacionales varía independientemente del estilo adoptado, o de la fase de él en que se encuentren los países.

#### B. Dinámica de las Economías regionales

(Ver Cuadro 3).

Habida cuenta de las diferencias estructurales y de concentración que los centros de los países presentaban al inicio del período y de la importancia relativa de sus sub-centros en términos de concentración y diversificación de la producción industrial, consideradas como las variables estructurales capaces de explicar la generación de empleos, es necesario verificar si el dinamismo económico experimentado por los países también se concentró en el centro y sub-centros definidos, o si, por el contrario, se produjo un proceso de desconcentración que haya afectado la tendencia esperada en la generación espacial del empleo.

Países	Colombia	Chile	Perú
Indicadores			
Tasa media anual (%)	5,8	4,2	5,2
	<u>Bogotá</u>	<u>Santiago</u>	<u>Lima-Callao</u>
Producto Geográfico Bruto			
Tasa media anual	8,1	5,5	4,8
% del Δ absoluto	27,0	53,8	46,9
Producto Industrial			
Tasa media anual	7,6	6,3	8,7
% del Δ absoluto	27,5	66,3	65,3
Δ particip. ramas dinámicas	4,2	4,0	2,2
Series			
Grupo 1	<u>Antioquía</u>	<u>Valparaíso</u>	<u>La Libertad</u>
Producto Geográfico Bruto			
Tasa media anual	6,1	2,5	5,0
% del Δ absoluto	15,0	5,3	4,5
Producto Industrial			
Tasa media anual	7,5	0,3	3,4
% del Δ absoluto	23,1	0,7	1,9
Δ particip. ramas dinámicas	-2,8		1,7
Grupo 2	<u>Valle</u>	<u>Concepción</u>	<u>Ancash</u>
Producto Geográfico Bruto			
Tasa media anual	5,1	2,4	1,6
% del Δ absoluto	10,5	3,9	1,1
Producto Industrial			
Tasa media anual	7,3	2,9	1,0
% del Δ absoluto	19,5	6,3	0,5
Δ particip. ramas dinámicas	-3,2		-1,8
Grupo 3	<u>Atlántico</u>		<u>Junín</u>
Producto Geográfico Bruto			
Tasa media anual	7,1		8,1
% del Δ absoluto	7,7		7,4
Producto Industrial			
Tasa media anual	6,1		11,3
% del Δ absoluto	6,5		8,5
Δ particip. ramas dinámicas	-9,4		
Provincias de alto dinamismo			
Grupo 1	<u>Meta: Esp. Agrop.</u>	<u>Tarapacá: Esp. minero-comerc.</u>	<u>Loreto: Esp. Agro-minero</u>
Tasa de crecimiento PGB	7,5	6,9	10,0
% del Δ absoluto	1,7	3,4	3,4
Grupo 2	<u>Bolívar: Esp. Agro-Nin.</u>	<u>Aysén: Esp. Agrop.</u>	<u>Tacna: Esp. Minera</u>
Tasa de crecimiento PGB	7,1	8,1	10,1
% del Δ absoluto	6,7	0,8	4,8
Grupo 3	<u>Córdoba: Esp. Agrop.</u>	<u>Atacama: Esp. minera</u>	<u>Cajamarca: Esp. Agrop.</u>
Tasa de crecimiento PGB	6,1	5,6	6,7
% del Δ absoluto	2,7	3,6	2,8

Colombia: Anexos Estadísticos Elaborados por el CEDE.

Chile: CEPAL. Experiencias Sobre Cálculos del Producto Interno Bruto Regional.

Perú: Universidad Católica del Perú. Departamento de Ciencias Sociales. Información Básica e Indicadores.

En Argentina, Paraguay y Uruguay no existe la información requerida para este tipo de análisis.

La comparación de las tendencias de la concentración del producto es posible realizarla solamente entre Colombia, Chile y Perú, debido a que no existe información comparable para este análisis en los restantes países.

Para los efectos de determinar cuáles han sido las tendencias respecto a este punto se construyó un indicador que compara el grado de concentración del producto al inicio del período con la proporción del incremento del producto total que se concentró en los centros. Este indicador expresa la diferencia entre el ritmo de crecimiento del producto del centro y el del producto nacional.

Cuadro 4  
VARIACIONES EN CONCENTRACION DEL PGB

Centros	(1) Concentración del PGB en el año inicial	(2) Concentración del $\Delta$ del PGB en el período	(3) (2) / (1)
Lima-Callao	51,9	46,9	0,90
Bogotá	17,8	27,0	1,52
Santiago	40,0	53,8	1,35

El valor del indicador calculado en la columna (3), señala que en Lima-Callao se produjo una desconcentración del crecimiento del producto, es decir, que este centro habría perdido importancia relativa en el tamaño de la concentración. En el otro extremo se ubica Bogotá, centro que habría incrementado en una elevada proporción el tamaño relativo de su concentración inicial. Por otra parte, en Santiago también se habría producido un aumento no despreciable de la concentración de la producción global.

Veremos ahora más en detalle la situación dentro de cada uno de los países para los cuales existe información.

a) Perú. Lima-Callao aparece con el menor dinamismo económico global, pero, curiosamente, con el mayor dinamismo del producto industrial. Este menor dinamismo global parece deberse a una subvaluación del crecimiento del valor agregado por comercio, pues el crecimiento registrado no parece compatible con el gran crecimiento de los sectores productores de bienes. Cuarenta y siete por ciento del incremento absoluto del producto total se habría generado en Lima-Callao, lo que conduce a una desconcentración si se considera que la concentración inicial alcanzaba a un 52 por ciento.

En relación a la nueva producción industrial del Perú, una elevada proporción (65 por ciento) se localizó en el centro, produciéndose una mayor concentración industrial que en el año inicial.

El dinamismo de los subcentros del Perú no mantuvo la situación inicial. La Libertad, experimentó un débil crecimiento de su producción industrial, que la llevó a perder su importancia relativa como centro industrial. Su producción global presentó un relativo mayor dinamismo, explicado por la actividad de comercio y servicios, pero de todos modos, también perdió peso en la concentración de la producción global.

El segundo sub-centro, ubicado en el departamento de Ancash, pierde fuertemente su importancia relativa debido al impacto de la crisis pesquera y aun cuando entra en funcionamiento una planta de refinación del hierro no es capaz de compensar ese impacto negativo.

El tercer sub-centro peruano, Junin, surge con un mayor dinamismo en el período basado en una expansión importante de la producción de bienes agrícolas, mineros e industriales y también de las actividades de servicios.

Por último, cabe destacar el dinamismo experimentado por tres departamentos periféricos del Perú. Dos de ellos especializados en producción agro-minera -Loreto y Piura- y el tercero minero, Tacna.

b) Colombia. En torno a Bogotá se produjo una clara mayor concentración, tanto del producto global como del producto industrial, con una mayor importancia de la producción de las ramas dinámicas.

Los sub-centros colombianos conservan su hegemonía inicial e incluso se supera levemente, en el caso de Antioquía y Valle, donde se generó una proporción aun mayor del producto industrial del que ya concentraba inicialmente. Sólo en Atlántico se disminuye la concentración inicial del producto industrial pero no la correspondiente a la producción global.

En el caso de Colombia surgen tres departamentos periféricos con un dinamismo importante, Meta, Bolívar y Córdoba, especializados en la producción agropecuaria (el primero y el último) y agropecuaria y minera (Bolívar).

- V c) Chile. El dinamismo de Santiago, tanto en relación a la producción total como industrial condujo a una notable mayor concentración en este centro de ambas variables. Del incremento nacional del producto, el 54 por ciento se generó en Santiago y el 66 por ciento de la nueva producción industrial, aumentando la ponderación de las ramas dinámicas, aun cuando, como se verá más adelante, surge un nuevo centro donde se localiza una parte importante de la producción de ciertas ramas dinámicas de la industria.

Los sub-centros, Valparaíso y Concepción, experimentaron débiles crecimientos en sus producciones totales, situación que los condujo a una pérdida en el tamaño de su concentración, aun cuando permanecen en su calidad de sub-centros. En relación al dinamismo industrial éste fue más débil en Valparaíso, de manera que pierde su ubicación de segundo centro industrial después de Santiago, quedando superado levemente por Concepción.

- En el decenio estudiado emerge un nuevo centro industrial, Arica, ubicado en la provincia de Tarapacá en el extremo norte de Chile, como respuesta a políticas tributarias que dieron franquicias especiales para la internación de piezas y partes de automóviles y aparatos eléctricos, dando por resultado la instalación de varias plantas industriales, lo que le confirió un gran dinamismo a este sector.

Por otra parte, en el extremo sur, la provincia de Aysén obtuvo en el decenio estudiado la más alta tasa de crecimiento del producto, basado en la expansión de la producción agropecuaria y minera, pero este crecimiento no tiene efectos absolutos de importancia porque la magnitud base de su producción es muy pequeña.

Por último, destaca la provincia minera Atacama que tuvo una expansión importante de su producto global, explicado principalmente por la actividad minera. Se puso en funcionamiento un nuevo yacimiento de hierro y los precios favorables del cobre en el mercado internacional estimularon la producción de los pequeños yacimientos.

d) Argentina. A pesar de la inexistencia de información sobre producto geográfico regional que posibilite el análisis de la dinámica de las economías regionales y sus efectos sobre la distribución espacial de la actividad económica, se ha querido incluir un análisis de la concentración de la actividad industrial, partiendo de la información de los censos industriales. Las fechas de dichos censos, 1963 y 1973, no coinciden con el período estudiado para este país; sin embargo, por tratarse de fechas próximas a éste pueden usarse como ilustrativas de esa situación.

Concentración en la Capital Federal y Gran Buenos Aires  
de la actividad industrial  
(%)

	<u>1963</u>	<u>1973</u>
Valor de la producción	55,7	52,8
Ocupación	53,0	54,6

Las cifras están mostrando que entre los años 1963 y 1973 se habría producido una desconcentración de la producción industrial en el centro. Por otra parte, la ocupación habría aumentado levemente su concentración. Las tendencias de ambos indicadores mostrarían una disminución relativa de la productividad del trabajo en las actividades industriales en dicho centro.

C. Generación del empleo

Ahora corresponde analizar en qué medida los factores estudiados tuvieron su corolario en la generación de empleo (Cuadro 5).

Un análisis de tal naturaleza presenta una serie de complejidades pues existen factores intervinientes en la explicación, relativos a la tecnología, sobre los cuales no se tiene información.

## DINAMICA DEL EMPLEO. SINTESIS POR PAISES

INDICADORES	PAISES						
	ARGENTINA		COLOMBIA	CHILE	PARAGUAY	PERU	URU
<b>CENTROS</b>	Cap. Federal	Provincia Bs.As	Bogotá D.F.	Provincia de Santiago	Asunción	Depto. Lima-Callao	Depto. de
1. Crecimiento ocupac. Tasa media anual	0,1	3,0	5,7	2,5		3,3	0,
- % del incremento absoluto	0,4	58,2	107,3	68,0	30,0	39,8	21,
2. Crecimiento PEA. Tasa media anual	0,0	2,9	6,1	2,3	3,1	3,8	0,
- % del incremento	0,8	56,5	44,0	68,4	25,0	54,6	11,
3. Crecimiento PEA Industrial. Tasa media anual	- 2,1	5,2	6,0	1,1	0,2	4,2	5,
- % del incremento	93,0 <sup>a/</sup>	148,0 <sup>b/</sup>	33,4	151,1	3,8	73,6	
4. Crecimiento PEA Servicios. Tasa media anual	0,0	4,9	4,6	2,5	3,1	4,9	-5,
- % del incremento	0,0	51,3	40,1	44,5	44,0	66,0	
5. Crecimiento PEA Comercio. Tasa media anual	4,4	7,0	12,2	4,1	4,8	3,0	5,
- % del incremento	17,2	43,8	31,0	54,0	46,0	67,1	
<b>PERIFERIAS</b>							
<u>Sub-Centro 1</u>	Santa Fé	Antioquia	Valparaiso	Central	La Libertad	Canelo	
1. Crecimiento Ocupacional. Tasa media anual	1,5		1,1		3,0	2,	
- % del incremento absoluto	7,0	32,1	6,9	17,5	6,0	22,	
2. Crecimiento PEA. Tasa media anual	1,5	2,6	0,9	3,4	2,2	2,	
- % del incremento absoluto	7,4	18,3	6,4	18,0	5,9	31,	
3. Crecimiento PEA Industrial. Tasa media anual	- 1,3	5,6	1,6	3,1	3,1	5,	
- % del incremento absoluto	28,4 <sup>a/</sup>	23,0	-36,4	54,5	6,5		
4. Crecimiento PEA Servicios. Tasa media anual	3,1	2,2	3,2	7,7	4,1	5,	
- % del incremento absoluto	7,7	9,3	5,0	24,1	4,3		
5. Crecimiento PEA Comercio. Tasa media anual	5,7	10,2	2,9	5,8	3,2	5,	
- % del incremento absoluto	9,3	14,7	8,5	24,1	6,4		
<u>Sub-Centro 2</u>	Córdoba	Yalla	Concepcion		Ancash	Coloni	
1. Crecimiento Ocupacional. Tasa media anual	1,9		1,1		1,9	1,	
- % del incremento	8,7	23,6	5,4		3,8	4,	
2. Crecimiento PEA. Tasa media anual	1,9	2,6	1,0		1,1	0,	
- % del incremento absoluto	9,2	14,7	5,5		2,9	4,	
3. Crecimiento PEA Industrial. Tasa media anual	- 1,5	4,1	0,4		1,3	5,	
- % del incremento absoluto	28,3 <sup>a/</sup>	15,9	8,5		2,3		
4. Crecimiento PEA Servicios. Tasa media anual	3,4	3,3	7,6		2,7	5,	
- % del incremento absoluto	9,1	13,9	2,8		2,2		
5. Crecimiento PEA Comercio. Tasa media anual	6,5	8,1	3,6		3,2	1,	
- % del incremento absoluto	9,6	13,2	6,0		4,4		
<u>Sub-Centro 3</u>	Mendoza	Atlántico			Junín		
1. Crecimiento Ocupacional. Tasa media anual	1,9				2,3		
- % del incremento absoluto	4,2	18,5			4,5		
2. Crecimiento PEA. Tasa media anual	2,0	4,6			1,6		
- % del incremento	4,2	10,4			4,1		
3. Crecimiento PEA Industrial. Tasa media anual	- 0,9	4,3			1,4		
- % del incremento absoluto	6,6 <sup>a/</sup>	7,7			3,5		
4. Crecimiento PEA Servicios. Tasa media anual	4,4	7,0			3,6		
- % del incremento absoluto	5,0	14,5			3,5		
5. Crecimiento PEA Comercio. Tasa media anual	5,8	10,7			2,3		
- % del incremento absoluto	3,6	8,8			4,6		
<b>Diras Periferias de Alto Dinamismo</b>							
<u>Periferia 1</u>	Mouquén	Norte de Santander	Tarapacá	Alto Paraná	Amazonas	Mald	
1. Tasa de crecimiento ocupacional	4,6	3,4	3,0	13,4	5,2	2	
2. % del incremento absoluto	1,4	5,8	4,7	12,1	2,6	6	
<u>Periferia 2</u>	Río Negro	Méj	Aysén	Araucanía	Lorait	5,	
1. Tasa de crecimiento ocupacional	3,9	2,5	2,5	6,3	3,9	1	
2. % del incremento absoluto	2,1	1,5	1,2	5,5	4,7	5	
<u>Periferia 3</u>	Formosa		Atacama	Casapaz	Laabayogues	San	
1. Tasa de crecimiento ocupacional	3,5		1,5	4,9	2,8	1	
2. % del incremento absoluto	1,5		2,0	14,1	3,6	1	

a/ La PEA Industrial disminuyó en 75,2 miles. Los valores incluidos corresponden al aporte al decrecimiento

b/ Esta cifra significa que del 100% del decrecimiento, el incremento de Buenos Aires supera en 148% ese decrecimiento

c/ La información del Censo de Población de 1975 no estuvo disponible en la desagregación Sectorial a nivel departamental

Fuente: Censos de Población

Argentina: 1960-1970; Colombia: 1964-1973; Chile: 1960-1970; Paraguay: 1962-1972; Perú: 1961-1972; Uruguay: 1963-1975.

Por tal razón, las tecnologías utilizadas para lograr los nuevos volúmenes de producción sólo pueden obtenerse como resultado y no como factor explicativo de la generación de empleos. Estos resultados son posibles de obtener en forma muy gruesa a través de la comparación de las productividades medias en los dos años extremos del período estudiado. Un análisis de tal naturaleza no tiene valor explicativo, sino que al ser calculada ex post sirve como una variable de ajuste capaz de explicar las diferencias entre el dinamismo del producto y del empleo.

A continuación se analizará la dimensión espacial de la generación de empleos, destacando el rol que juegan en la determinación de esta variable, los centros, sub-centros y otras periferias.

Como primer resultado global de la dinámica del empleo se destaca la gran importancia de los centros como generadores del mismo, situación que condujo a una mayor concentración de la ocupación en magnitudes diferentes en los diversos países. La excepción correspondió a Montevideo, centro que inició el período con una concentración ocupacional del 48 por ciento y en el período sólo se generó en éste el 21 por ciento de los nuevos empleos.<sup>1/</sup>

La medida de la importancia relativa de cada centro como generador de empleos puede obtenerse comparando los valores de la concentración inicial y de la proporción del incremento de ocupaciones localizado en éstos, que se realiza a continuación:

---

<sup>1/</sup> Es necesario hacer notar que los límites urbanos de Montevideo se extendieron hacia el Departamento de Canelones, el que concentró una proporción elevada del incremento de empleos.

Cuadro 6

## VARIACIONES EN LA CONCENTRACION DE LA OCUPACION

Centros	(1) Concentración de la ocupación total en el año inicial	(2) Concentración del $\Delta$ de la ocupación total en el período	(3) (2) / (1)
	(porcentajes)		
Lima-Callao	28,0	39,8	1,42
Bogotá	11,5	107,3 (44,0) <sup>a/</sup>	9,33 (3,83)
Santiago	35,2	68,0	1,93
Capital Federal	16,7	0,4	0,02
Buenos Aires	35,2	58,2	1,65
Montevideo	48,2	21,2	0,44
Asunción	19,8	30,0	1,52

a/ Las cifras en paréntesis están medidas en PEA. Este indicador se calculó en base a ocupación y PEA debido a la gran diferencia en ambos valores. Las cifras de PEA corresponden a los censos. Las cifras de ocupación corresponden a una estimación del CEDE para 1964.

La comparación de estas variables de concentración inicial en los centros y del porcentaje del incremento que se localiza en éstos, brinda una medida de la importancia de cada centro como concentrador de la generación de empleos, considerando su situación de concentración inicial.

De acuerdo a los resultados obtenidos, Bogotá se identifica comparativamente como el principal centro dinámico, ya que la proporción de empleos que se localizó en él corresponde a 9,33 veces su situación inicial y a 3,83 veces si se mide en PEA. El segundo lugar le corresponde a Santiago, con un valor de 1,93. Muy de cerca le siguen Asunción, con 1,52 y Lima-Callao con 1,42. En el caso de Argentina, si se consideran conjuntamente la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, se llega a un valor de 1,13, es decir, que su situación inicial como generador de empleo permanece prácticamente sin variaciones. Si se desagrega entre esas dos unidades administrativas se observa que la Capital Federal pierde importancia y que la provincia de Buenos Aires alcanza un nivel elevado, con un valor de 1,65. Por último, Montevideo tal como se planteó inicialmente, disminuye su importancia relativa como generador de empleos en relación a su situación inicial.

D. Dinamismo económico y generación de empleo

Con la información anterior es posible examinar las relaciones existentes entre el dinamismo económico de los centros y la generación de empleo en los mismos para los casos de Colombia, Chile y Perú.

Si, como se hace en el cuadro siguiente, se compara los indicadores de variaciones en la concentración de la ocupación y del producto es posible obtener alguna conclusión acerca de la productividad relativa asociada a los nuevos empleos.

Cuadro 7

VARIACIONES EN LA CONCENTRACION DE LA OCUPACION Y EL PRODUCTO

	<u>Variaciones en concentración de</u>		<u>(2) / (1)</u>
	La ocupación (1)	El producto (2)	(3)
Lima-Callao <sup>a/</sup>	1,42	0,90	0,63
Bogotá	9,33 (3,83) <sup>b/</sup>	1,52	0,16 (0,42) <sup>b/</sup>
Santiago	1,93	1,35	0,70

a/ El período de incremento de la ocupación (1961-1972) no coincide exactamente con el correspondiente al producto (1963-1973).

b/ Las cifras en paréntesis están medidas en PEA.

Los resultados del indicador calculado (3) muestran valores inferiores a 1 para los tres centros. Ello significa que el grado en que se concentró el crecimiento del producto fue inferior al grado en que lo hizo la ocupación. De estas diferencias señaladas en el ritmo de concentración de ambas variables se desprende necesariamente que los nuevos empleos generados en estos centros son de menor productividad relativa que los generados en las restantes unidades administrativas. Esta situación afectó en mayor medida a Bogotá, pues le corresponde el valor más bajo; en segundo término a Lima-Callao y en menor medida a Santiago.

Un análisis similar al realizado a nivel global, pero desagregado para los principales sectores urbanos, permite dar mayor precisión a los resultados anteriores, identificando el origen sectorial de la generación de empleos de menor productividad relativa.

Cuadro 8

CONCENTRACION DE LOS INCREMENTOS DE PRODUCTOS Y  
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN SECTORES

Concentración de los incrementos del producto y población económicamente activa en:									
	Industria			Servicios			Comercio		
	PGB (1)	PEA (2)	(1)/(2) (3)	PGB (1)	PEA (2)	(1)/(2) (3)	PGB (1)	PEA (2)	(1)/(2) (3)
Lima-Callao	65.3	73.6	0.89	48.3	66.0	0.73	16.7	67.1	0.25
Bogotá	27.5	33.0	0.83	38.8	40.1	0.97	35.6	31.0	1.15
Santiago	66.3	151.0	0.44	55.7	44.5	1.25	80.2	54.0	1.49

De la comparación realizada que se sintetiza en (3) de cada sector puede inferirse que la productividad de los nuevos empleos industriales de los tres centros fue relativamente inferior a la de las restantes unidades administrativas de cada país, pues concentran una proporción mayor del crecimiento de la PEA que del crecimiento del producto de este sector, situación que se refleja en el valor del índice menor que 1.

En relación al sector servicios, sólo en Santiago los nuevos empleos generados estarían afectados por una productividad superior al resto del país. En Bogotá, el valor del índice es 0.97, es decir, la productividad de los nuevos empleos allí generados sería prácticamente similar al resto del país y Lima-Callao habría generado ocupaciones de menor productividad.

Por último, el sector comercio habría generado empleos de mayor productividad relativa en Bogotá y Santiago. La situación de Lima-Callao refleja una situación diferente, con un índice de 0.25, como resultado de una muy baja concentración del incremento del producto sectorial, que tal como se dijo más adelante pareciera estar subevaluado si se considera la gran expansión de los sectores productores de bienes.

### 3. Importancia de los sub-centros en la generación de empleos

Para detectar en qué medida los sub-centros destacados en cada país permanecen en calidad de tales como consecuencia del dinamismo económico que experimentaron y por el empleo que generaron, se utilizará un tipo de análisis similar al realizado para los centros nacionales. Es decir, se considerará el grado de concentración inicial de la variable ocupación por una parte y la proporción del incremento nacional de los empleos que se localizó en cada sub-centro.

#### A. Los sub-centros del primer nivel

	(1) Concentración de la ocupación en el año inicial (*)	(2) Concentración del $\Delta$ de la ocupación en el período (*)	(3) (2)/(1)
Argentina: Santa Fé	9,3	7,0	0,75
Chile: Valparaíso	8,4	6,9	0,82
Uruguay: Canelones	10,0	22,0	2,20
Perú: La Libertad	6,1	6,0	0,98
Colombia: Antioquía	13,0	32,1	2,47a/
Paraguay: Central	12,9	17,5	1,36

(\*) Porcentajes.

a/ Esta cifra se reduce a 1,41 si se calcula en base a PEA.

Los resultados encontrados permiten distinguir dos tipos de situaciones diferentes. En Colombia, Uruguay y Paraguay, los sub-centros correspondientes ganan importancia debido a que los nuevos empleos por éstos generados superan la concentración inicial. Como dijimos en capítulos anteriores, en Uruguay y Paraguay se trata de unidades administrativas contiguas al centro y hacia las cuales se ha producido una expansión de los límites urbanos de éstos. En Antioquía, la concentración inicial de la ocupación ha sido ampliamente superada por el impacto de los nuevos empleos generados en el período, situación que se atenúa bastante si esta variable se mide en PEA. En el segundo tipo se ubican Argentina, Chile y Perú, cuyos sub-centros perdieron importancia relativa como generadores de empleos, en ese orden de importancia.

El grado de correspondencia entre la generación de empleo analizado y el dinamismo económico de los sub-centros puede deducirse a través de la comparación del empleo y el dinamismo económico relativo, que alcanzó los niveles que se detallan a continuación:

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Conc. del PGB en el año inicial	Conc. del $\Delta$ del PGB en el período	(2)/(3) Variación conc. PGB	Variación conc. del empleo	(3)/(4) Relación entre variac. en los $\Delta$ de conc. del producto y ocup.
Colombia- Antioquía	14,0	15,0	1,07	2,47	0,43 (0,76)
Perú- La Libertad	4,7	4,5	0,96	0,98	0,98
Chile- Valparaíso	10,4	5,3	0,51	0,93	0,55

De la comparación de ambos indicadores se puede concluir que los sub-centros que siguen en importancia al centro por el grado de concentración de su producción de naturaleza distinta. Se pueden distinguir dos tipos de unidades, Antioquía y Valparaíso por una parte, y La Libertad, por otra.

En La Libertad, el dinamismo económico es similar al del empleo, lo que es justificable si se considera que se trata de un sub-centro de tamaño pequeño con un sector industrial altamente especializado en la rama de alimentos y que por lo tanto no tendría la potencialidad de generar empleos de baja productividad. Por otra parte, la situación de Valparaíso y Antioquía se acerca más a la observada en los centros, pues se generan empleos más allá del dinamismo económico, fenómeno que podría justificarse con los argumentos contrarios a los esbozados para La Libertad. Efectivamente, Valparaíso y Antioquía son unidades administrativas de tamaño mediano y con una estructura productiva diversificada.

B. Los sub-centros de segundo nivel

	(1) Concentración de la ocupación en el año inicial (*)	(2) Concentración del $\Delta$ de la ocupación en el período (*)	(3) (2)/(1)
Argentina-Córdoba	8,7	8,7	1,00
Chile-Concepción	6,9	5,4	0,78
Uruguay-Colonia	4,0	4,2	1,05
Perú-Ancash	5,3	3,8	0,72
Colombia-Valle	11,5	23,6 <sup>a/</sup>	2,05 <sup>b/</sup>

(\*) Porcentajes.

a/ Esta cifra alcanza sólo al 14.7 por ciento si se calcula en base a PEA.

b/ Medido en PEA, esta cifra desciende a 1,28.

En los casos de Chile y Perú, los segundos sub-centros al igual que los primeros pierden su importancia relativa como generadores de empleo. En Colombia, nuevamente su segundo sub-centro gana importancia pero en menor proporción que Antioquía. En Argentina y Uruguay la importancia relativa de sus correspondientes sub-centros permanece prácticamente similar a la que tenían al inicio del período.

El dinamismo relativo del producto en cada una de estas unidades administrativas fue el siguiente:

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) (3)/(4) Relac. entre variación en los $\Delta$ de conc. del producto y ocupación
	Conc. del PGB en el año inicial	Conc. del $\Delta$ del PGB en el período	(2)/(1) Variación conc. PGB	Variación conc. del empleo	
Valle	12,5	10,5	0,84	2,05	0,41
Ancash	4,5	1,1	0,24	0,72	0,33
Concepción	7,6	3,9	0,51	0,78	0,65

De la comparación entre el dinamismo del producto y del empleo, medido como la relación entre las variaciones en la concentración de los incrementos del producto y del empleo, surge como resultado que además de la pérdida de importancia de Ancash y Concepción como generadores de empleo, los nuevos empleos fueron creados en actividades de productividad media menor que la correspondiente a los nuevos empleos en el resto de las unidades administrativas. Por otra parte, Valle gana importancia como generador de empleos, pero también son creados en actividades de menor productividad relativa.

### C. Los sub-centros del tercer nivel

Solamente se han distinguido sub-centros de tercer nivel de importancia en Argentina, Colombia y Perú, pues en los restantes países no se justifica una elección de éstos debido a que no existen unidades que concentren una proporción de relativa importancia de la producción, ni que tengan un grado de diversificación de la producción de significación.

El papel jugado por los sub-centros en su comportamiento en cuanto a generadores de empleo, fue el siguiente durante el decenio estudiado.

	(1) Concentración de la ocupación en el año inicial (*)	(2) Concentración del $\Delta$ de la ocupación en el período (*)	(3) (2)/(1)
Argentina- Mendoza	3,9	4,2	1,08
Colombia- Atlántico	4,7	18,5 <sub>a/</sub>	3,94 (2,22)
Perú- Junín	5,1	4,5	0,88

(\*) Porcentajes.

a/ Si esta variable es medida en PEA, toma el valor de 10.4.

Puede apreciarse que la situación de Colombia y Perú se repite en cuanto a que en este último país, todos los sub-centros pierden importancia como generadores de empleo en el período estudiado. En Colombia, por el contrario, los tres sub-centros ganan importancia relativa como generadores de empleo.

El caso de Argentina ha sido diferente en el sentido que su primer sub-centro, Santa Fé, perdió importancia en relación a su situación inicial, el segundo, Córdoba, la mantuvo, y el tercer subcentro recién analizado ganó importancia en una proporción pequeña.

D. Generación de empleos en unidades administrativas típicamente periféricas

En los seis países en estudio, surgieron unidades administrativas con características estructurales típicamente periféricas que experimentaron un elevado dinamismo en sus tasas de crecimiento del empleo.

De acuerdo con las hipótesis que se derivan del marco analítico utilizado en la investigación, el dinamismo económico de las unidades periféricas estaría basado en la intensificación de la producción de especialización y en los efectos multiplicadores que esa mayor producción puede provocar en las otras actividades locales. También se ha planteado que las tecnologías utilizadas en la producción de especialización serían, en general, intensivas en capital, con mayor o menor intensidad, dependiendo de los productos específicos y que por lo tanto no generarían ocupaciones en montos significativos. Sin embargo, entre los efectos multiplicadores provocados por la mayor producción de especialización pueden encontrarse actividades orientadas al consumo local, tales como industrias artesanales, comercios, servicios que trabajan con productividades medias relativamente bajas y que por lo tanto son capaces de generar empleos de cierta magnitud.

A continuación se analizará la situación de las periferias destacadas por su mayor dinamismo en la generación de empleos al interior de cada uno de los países.

a) Argentina

Entre los años 1960 y 1970 la tasa media anual de crecimiento de la ocupación en la Argentina fue de 1,9 por ciento. Por comparación con este crecimiento medio, destacan la provincia de Neuquén, que creció en un 4,6 por ciento, Río Negro, en un 3,9 por ciento, Formosa en un 3,5 por ciento y Santa Cruz en un 3,4 por ciento.

Santa Cruz, Neuquén y Río Negro, son tres provincias agropecuarias con un polo minero importante, definido por la producción de petróleo. Durante el período experimentaron un fuerte dinamismo económico basado principalmente en la expansión de sus producciones primarias. Como respuesta al dinamismo económico, la expansión del empleo también fue importante como se dijo anteriormente y tuvo las características que se señalan en el cuadro siguiente.

Cuadro 9

## ARGENTINA: EXPANSION DEL EMPLEO EN LA PERIFERIA

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Conc. ocup. (*)	$\Delta$ total ocup. (*)	(2)/(1)	Sectores de mayor contrib. al crec. de la ocupación (y porcentaje)
Neuquén	0,5	1,4	2,8	Constr. (28); Serv. (40); Comercio (22)
Río Negro	1,0	2,1	2,1	Comercio (29); Agropecuario (14) y Minería; Servicios (22)
Santa Cruz	0,4	0,7	1,8	Servicios (50); Agropecuario y Minería (24); Comercio (20)
Total	1,9	4,2		

(\*) Porcentajes.

Los indicadores expuestos permiten extraer dos tipos de conclusiones. Las primeras se orientan a la relatividad del dinamismo de estas periferias como generadoras de empleo desde el punto de vista nacional. Si bien es cierto, el dinamismo del empleo en éstas, en relación a su situación inicial fue importante, lo que les permitió aumentar su concentración, debido a sus débiles puntos de partida el aporte que éstas hicieron en conjunto al incremento nacional de la ocupación alcanzó sólo al 4,2 por ciento.

El segundo tipo de conclusiones se refiere a que los sectores que explicaron en mayor medida el dinamismo del empleo no fueron precisamente los sectores de especialización, sino que más bien los sectores terciarios.

En el caso de Formosa, provincia de especialización agrícola en cultivos industriales (algodón), el dinamismo en su empleo se explica en un 35 por ciento por la expansión de la ocupación agrícola y en un 48 por ciento por la expansión en los sectores de comercio y servicios. Su concentración inicial de ocupación alcanzaba a sólo el 0,7 por ciento y el incremento de su ocupación representó el 1,5 por ciento del incremento total del país.

b) Colombia

En el período 1964-1973, el crecimiento de la ocupación en este país alcanzó a una tasa media anual del 1,9 por ciento. Entre los departamentos periféricos destacó el crecimiento de Norte de Santander con un 3,4 por ciento y Meta con un 2,5 por ciento.

Norte de Santander es un departamento agro-minero que en 1964 concentraba un 3 por ciento de la población económicamente activa del país. Con el crecimiento de su ocupación contribuyó con 5,8 por ciento al crecimiento nacional y los sectores que explicaron principalmente su crecimiento fueron el agropecuario (42 por ciento) y el comercio y servicios (53 por ciento).

Meta es un pequeño departamento agropecuario que en 1964 concentraba sólo el 1,1 por ciento de la PEA nacional, cuyo dinamismo en el empleo se basó en los sectores terciarios (82 por ciento).

c) Chile

En este país sobresalen por el mayor dinamismo en la ocupación, coincidente con un alto dinamismo económico, las provincias de Tarapacá, Aysén y Atacama.

La provincia de Tarapacá, que en 1960 concentraba sólo el 1,8 por ciento de la fuerza de trabajo del país, experimentó una expansión del empleo de una magnitud equivalente al 4,7 por ciento del total de nuevos empleos del país. Los sectores industria, comercio y servicios fueron los que contribuyeron especialmente a ese crecimiento, siendo preciso destacar que los nuevos empleos industriales creados en esta provincia representaron el 17,6 por ciento de la totalidad de los nuevos empleos industriales del país.

Aysén presentó un dinamismo importante en la ocupación, pero dado el ese nivel absoluto inicial de su ocupación, el incremento absoluto no alcanza al 1 por ciento de los nuevos empleos del país.

En último lugar, Atacama, provincia minera, basa el dinamismo del empleo en su actividad de especialización y en el comercio y los servicios. La cantidad de nuevos empleos que generó representa el 2 por ciento del total nacional.

d) Paraguay

Los mayores crecimientos relativos correspondieron a Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, San Pedro e Itapúa. En todos ellos fue el sector agropecuario el principal generador de empleos, situación que se explica por ser todos ellos departamentos de colonización reciente.

e) Perú

En este país destacan por el dinamismo del empleo los departamentos de Amazonas, Loreto, Lambayeque, Moquegua y San Martín. En Amazonas se incorporó un gran contingente de fuerza de trabajo en el sector agropecuario, el que explica más del 50 por ciento del total del incremento de ocupación del sector. El dinamismo en el empleo, no es coincidente con el dinamismo económico, sino muy por el contrario, el producto global permanece prácticamente estancado y la producción agropecuaria disminuye.

Loreto experimentó un crecimiento importante de su ocupación en los sectores primarios y secundarios y en menor medida, en los terciarios. El tamaño de su ocupación en 1961 alcanzaba a un 3,0 por ciento del total nacional y su aporte al incremento nacional fue del 5,1 por ciento. A este departamento también le correspondió un fuerte dinamismo económico.

Lambayeque, departamento agropecuario con un sector industrial de relativa importancia, especializado en la fabricación de alimentos, obtuvo un dinamismo relativamente importante en la generación de empleos, explicado fundamentalmente por los sectores secundarios y terciarios, coincidente con el dinamismo económico de esos sectores. El aporte de los empleos totales generados por este departamento al incremento nacional fue del 4,9 por ciento.

El último departamento del Perú con una tasa de crecimiento superior al promedio del país corresponde a San Martín, el que se explica fundamentalmente por la expansión de la fuerza de trabajo en el sector agropecuario.

#### f) Uruguay

La tasa media anual de crecimiento de la ocupación en el país entre los años 1963 y 1975 fue 0,7 por ciento. Por sobre este promedio, destaca la posición del Depto. Maldonado, con una tasa de 2,3 por ciento. Este departamento se caracterizaba en 1961 por una estructura productiva con predominio de la actividad de comercio, servicios y construcción; allí se localiza un centro turístico de atracción internacional.

#### 4. Conclusiones

El análisis hecho en las páginas anteriores permite llegar a algunas conclusiones respecto a la dinámica de concentración tanto del producto como del empleo en los respectivos centros nacionales.

En lo que se refiere a la concentración del producto, tal como lo esperábamos, en todos los países para los cuales pudimos obtener información el producto industrial se había concentrado más al final del último período intercensal. Lo mismo ocurrió con el producto total, con la sola excepción de Perú, país en donde Lima-Callao perdió importancia relativa respecto a este punto.

Respecto a los sub-centros nacionales, sólo los colombianos lograron mantener su importancia. De nuevo, tal como se esperaba, las unidades administrativas periféricas que tuvieron un crecimiento más dinámico que el promedio nacional lo hicieron apoyándose en sus productos primarios de especialización, con la sola excepción de Arica en Chile, que lo hizo sobre la base de un desarrollo industrial.

La generación de empleos se concentró aun más en los respectivos centros que lo que estaba al comienzo del período en todos los países, menos Uruguay. Esta mayor concentración fue unida, en los países en donde se pudo hacer el cálculo, por una menor productividad relativa, especialmente en el sector industrial. En tres de los seis países (Argentina, Chile y Perú) la ciudad que sigue en importancia a la capital pierde influencia, mientras que en los otros tres ella aumenta. En Argentina y Perú no sólo disminuye su participación en la generación de empleos, sino los que se crean son de menor productividad relativa; lo mismo ocurre en Antioquía, Colombia, pero en un contexto de aumento de su importancia como generador de empleos. Las ciudades que siguen a las anteriores en importancia logran mantener o aumentar su participación en la generación de empleos, salvo en Chile (Concepción) y Perú (Ancash), pero en todos los casos con una productividad menor que el promedio nacional.

Por último, en todos los países hay unidades periféricas que aumentan considerablemente su participación en la generación de empleos. Aunque ello sea consecuencia del dinamismo que ha experimentado la producción de especialización la mayor generación de empleos ocurre en los sectores de comercio y servicios.

Todas las conclusiones anteriores responden a lo que la hipótesis central que sirve de punto de apoyo a esta investigación hacía esperar. Ellas se han dado a pesar de que en algunos países (Perú, Paraguay, Colombia desde la mitad del período analizado) se hicieron esfuerzos por romper las tendencias hacia la concentración. La lógica propia de la industrialización substitutiva, aun en sus fases más primarias, ha sido más fuerte que los esfuerzos por paliar sus efectos.

## VII. SINTESIS Y CONCLUSIONES

Con el análisis de las políticas de desconcentración territorial, la estructura productiva y la dinámica económica del centro y las periferias tenemos todos los elementos que se había programado tomar en cuenta para examinar empíricamente el objeto de estudio de esta investigación, vale decir, las relaciones existentes entre las modalidades de desarrollo seguidas por los países incluidos en ella, las tendencias de la concentración urbana y las migraciones internas. Procede ahora dar una mirada sintética a los resultados obtenidos, a la luz de la hipótesis central que guió el estudio y de sus elementos componentes, derivando de ellos las conclusiones que correspondan.

Recordemos brevemente que nuestra hipótesis central estableció que el estilo de desarrollo basado en la industrialización substitutiva de importaciones lleva, por la lógica que le es propia y que se describía en el capítulo primero, a concentrar la generación de empleos en las ciudades principales, lo que produce una concentración cada vez mayor de la población en las mismas. En otras palabras, la alta concentración urbana característica de la mayoría de los países de la región no sería algo circunstancial sino un rasgo consubstancial a la modalidad de desarrollo adoptada que no puede modificarse sin alterarla en sus aspectos centrales.

Para poder comprobar el grado de correspondencia entre esa hipótesis y las tendencias empíricamente detectadas en los países fue necesario descomponerla en sus diversos elementos. Un juicio acerca de esa correspondencia obliga, por lo mismo, a dar una mirada de conjunto a los resultados obtenidos en el examen de cada uno de esos elementos.

### 1. Primer elemento componente: la concentración urbana

El primero de los elementos componentes de la hipótesis central sostenía que en el período bajo estudio (1950-1970 respecto a este punto), se había producido una mayor concentración de población en las ciudades principales de los países.

✓

Los datos confirman la afirmación anterior en lo que se refiere a la concentración de la población total en esas ciudades, pero las tendencias en la distribución de la población urbana no permiten un juicio tan general. Al contrario, definido así el problema, se detectó una reversión de la tendencia histórica hacia una mayor concentración urbana en tres de los seis países (Argentina, Perú y Uruguay), cuando se considera las áreas metropolitanas de las ciudades principales. De los tres países restantes, el único en que claramente se produce una mayor concentración en la ciudad capital (Bogotá) es Colombia; en Chile se mantiene prácticamente constante entre 1950 y 1970, mientras que en Paraguay son más bien las áreas periféricas a la capital, prácticamente integradas al Gran Asunción, las que hacen aumentar la primacía de esa ciudad sobre las que la siguen en tamaño.

Por otro lado, de los países con menor concentración alrededor de 1970 que en 1950, en Argentina ella se ve compensada por una mayor concentración de la población urbana en una área geográfica más extensa que sigue teniendo a la ciudad capital como su primer polo y a La Plata como polo secundario. En Uruguay también se produce un rápido crecimiento de las periferias del área metropolitana de Montevideo y sólo en Perú se encuentra una menor concentración en Lima-Callao sin el acompañamiento de otra mayor en la región más amplia en que está situada esa área metropolitana.

Como se decía en las conclusiones parciales del Capítulo II, existe una relación negativa entre el grado inicial de concentración urbana y sus tendencias en el período. Generalizando esa relación y haciendo por el momento abstracción del caso peruano, podría reformularse el primer elemento de la hipótesis central en forma de una subhipótesis que estableciera que el efecto concentrador de población urbana en la ciudad principal de la industrialización substitutiva de importaciones es función del grado de concentración urbana inicial. Cuando este es inicialmente bajo, el desarrollo económico apoyado en la industrialización substitutiva la aumenta, hasta llegar a un umbral en que empieza a disminuir. Si ella es inicialmente alta, la concentración de población urbana en la ciudad principal va a disminuir en términos relativos a medida que avanza la industrialización substitutiva, pero esa disminución va a ser compensada con una mayor concentración de la población

urbana en la macro región en que se encuentra situada la ciudad principal. En otras palabras, el radio de la concentración urbana se ampliaría más allá de la ciudad principal, pero ella seguiría produciéndose. Pasado un cierto umbral, que variará en cada situación concreta, empezaría lo que podríamos llamar una "desconcentración concentrada" de la población urbana.

## 2. Segundo elemento componente: las migraciones hacia los centros

El segundo de los elementos en que se descompuso la hipótesis central establece que las migraciones internas hacia la ciudad principal habrían aumentado o mantenido su importancia en el período bajo estudio. Los resultados obtenidos muestran una realidad más matizada.

Desde luego, los países varían en cuanto a la tendencia que muestran respecto a la importancia relativa del crecimiento natural y de las migraciones en el crecimiento de la ciudad principal y de la población urbana. Los tres países en que se pudo estimar la primera de estas variables muestran situaciones diversas: en Argentina las migraciones eran el componente más importante del crecimiento total del Gran Buenos Aires en 1945-1960 y siguen siendo en 1960-1970, a pesar de la caída que experimentan las migraciones internacionales; al contrario, en Chile la importancia de las migraciones internas en el crecimiento del Gran Santiago disminuye entre 1952-1960 y 1960-1970; por último, en Uruguay después que un 45 por ciento del crecimiento total de Montevideo se explicaba por las migraciones entre 1950 y 1960, en el decenio siguiente el aporte de las mismas pasa a ser negativo, debido a la alta emigración internacional.

En los otros tres países se estimó el aporte de las migraciones al crecimiento urbano y no al de ciudades específicas, mostrando en todos los casos una leve pérdida de su importancia relativa.

Cuando se mira el conjunto de antecedentes acumulados en esta investigación se encuentra que en Argentina, Buenos Aires pierde importancia como polo de atracción de migrantes, en Chile y, probablemente, Perú, las ciudades capitales mantienen su capacidad de atracción; en Uruguay ocurre lo mismo,

pero Montevideo expulsa más población hacia su periferia y al exterior que la que recibe; en Colombia la atracción de Bogotá habría aumentado considerablemente; por último en Paraguay hay antecedentes que permiten pensar que la migración al área metropolitana de Asunción también habría aumentado.

Estas tendencias reflejan y ayudan a aclarar las detectadas respecto a la concentración en las ciudades capitales, que acaban de ser recordadas más arriba. La correspondencia entre ambas está indicando que la distinta capacidad para atraer y mantener población que tienen los núcleos urbanos sigue siendo un factor fundamental para explicar las diferencias en la velocidad de su crecimiento, a pesar de su pérdida de importancia relativa frente al crecimiento natural de la población urbana. La pregunta por los factores que está determinando las corrientes migratorias internas continúa, por consiguiente, teniendo plena vigencia tanto teórica como práctica, obligándonos a avanzar hacia los resultados obtenidos al analizar los componentes más explicativos de este estudio.

### 3. Tercer elemento componente: los determinantes directos de las migraciones

V Se recordará que uno de los componentes -en este caso sub hipótesis- de nuestra hipótesis central, tal cual fue precisado en el Capítulo V, era que las migraciones internas en general y las hacia las ciudades capitales en particular estaban determinadas en primera instancia por la desigual distribución en el territorio de las oportunidades ocupacionales y las condiciones de existencia, así como por la distancia entre los lugares de origen y destino y las oportunidades alternativas que se presentaban para los residentes en  
 ^ aquéllas.

El estudio empírico a este nivel de análisis estuvo centrado en la migración entre unidades administrativas mayores (provincias o departamentos, según el caso) ocurrida en el quinquenio anterior al último censo existente al momento de realizarse el estudio. Excepcionalmente, por no contarse con esa información, para Colombia se utilizó una estimación de la migración

intercensal. A partir de esa definición, el problema a explicar fue desglosado en dos aspectos complementarios: la emigración desde las unidades administrativas hacia cualquiera otra y la forma como se distribuyen los emigrantes entre las distintas unidades.

No intentaremos aquí dar detalles acerca del análisis realizado, pudiendo consultárselo en el Capítulo V. Más pertinente ahora es procurar sintetizar las principales conclusiones del mismo.

Los resultados encontrados dejan claro que, tal como se esperaba, son factores relacionados con las oportunidades ocupacionales los que más influyen tanto en la emigración desde un lugar, como en la forma en que se distribuyen los migrantes. Sin embargo, lo importante de destacar no es un hallazgo común en la literatura, sino las especificaciones del mismo, ya no tan esperables. En primer lugar, los datos no permitieron confirmar la hipótesis de que la tasa de desocupación en el lugar de origen está positivamente relacionada con la tasa emigratoria, ni la otra complementaria de que la atracción de un lugar tiene una relación negativa con la tasa de desocupación en él. Estos resultados desconfirmatorios de la hipótesis fueron obtenidos a pesar de utilizarse una definición de la variable dependiente - la tasa de desocupación teórica (descrita en el Capítulo V) que lleva a sobreestimar sus efectos.

En segundo lugar, debe destacarse que es el incremento en términos absolutos de las ocupaciones en el lugar de origen o en el de destino el factor que más fuertemente se relaciona con la emigración desde un punto y la atracción de otro. Aunque no puede descartarse del todo la posibilidad de que parte de ese crecimiento sea respuesta a la oferta de fuerza de trabajo que implican los migrantes, hemos intentado demostrar al discutir estos resultados en el Capítulo V que esa parte tiene poca importancia en los casos analizados aquí. Al contrario, el volumen de las ocupaciones poco productivas, que corresponde en gran parte a aquellas que son el resultado de una oferta que crea su propia demanda, si bien frena la emigración, hace lo mismo con la inmigración.

Mirando en conjunto y generalizando las relaciones empíricamente encontradas entre la tasa de emigración y la distribución de los migrantes, como variables dependientes y los tres indicadores de oportunidades ocupacionales

utilizados en el estudio puede concluirse que mientras las ciudades principales continuen siendo los lugares en donde se crea el mayor número de puestos de trabajo productivo seguirán constituyendo los principales polos de atracción de los migrantes internos, aun cuando la población económicamente activa sin trabajo sea mayor que en otras ciudades y en las áreas rurales.

Desde un punto de vista político, los resultados anteriores muestran que centrar los esfuerzos en disminuir la tasa de desocupación en las ciudades principales obliga a tomar en cuenta no sólo la fuerza de trabajo actualmente disponible en ella sino también la que migrará desde otros puntos atraída por el incremento de las ocupaciones. Un esfuerzo que no considere este último efecto no sólo no logrará su propósito sino que incluso puede agravar la situación inicial, aunque el aumento de las ocupaciones de baja productividad, indicadores de subempleo, en esas ciudades actúe como freno parcial a la inmigración. Ciertamente, algo análogo ocurrirá con las políticas de incremento de las ocupaciones en los lugares de origen de los migrantes, pero en esos casos lo que en la práctica se estaría produciendo sería una redistribución de la población en el territorio más rápida que la de las actividades productivas. La raíz del éxito temporal de algunas políticas de desarrollo regional en atraer y retener población, el crecimiento tan rápido de algunas ciudades intermedias y menores en Perú, el surgimiento y la rápida expansión de nuevos núcleos urbanos en Paraguay, la atracción de Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Neuquén en el sur de Argentina, etc., se encuentra en gran parte en el desarrollo de actividades que permitieron incrementar las ocupaciones en esos lugares a pesar de la concentración del crecimiento ocupacional en los centros regionales respectivos. Si, ya sea por la falta de apoyo político o por agotamiento de las actividades primarias que generalmente sirven de sustento a esos crecimientos económicos focalizados, disminuye o se frena el crecimiento de las ocupaciones, disminuirá también la inmigración hacia esos puntos sin que necesariamente se produzca una emigración equivalente. La mayor y menor capacidad de retención de población de esos núcleos va a depender tanto de su capacidad para mantener a parte de la población económicamente activa en ocupaciones de baja productividad, como del grado en que la disminución del ritmo de crecimiento de ocupaciones productivas afecte a los centros y al resto del territorio nacional.

En otras palabras, los resultados de este estudio permiten plantear la existencia de desfases temporales, más o menos importantes según los casos, entre el dinamismo de las actividades y el de la redistribución espacial de la población. Un mayor dinamismo de las actividades productivas en una región (o en un núcleo urbano) atraerá una proporción mayor de población económicamente activa -y de sus dependientes- que la que pueda absorber productivamente; una pérdida de ese dinamismo afectará más lentamente a la distribución de la población, con un rezago cuya duración dependerá de si la economía nacional y si centros alternativos a la ciudad principal atraviesan por un período de expansión o de estancamiento (más corto en el primer que en el segundo caso).

Los resultados obtenidos muestran que las políticas destinadas a mejorar las condiciones de existencia en los lugares de origen de los migrantes contribuirán a disminuir la emigración desde ellos, pero que su efecto será débil si no va acompañado de un incremento de las ocupaciones. Igualmente, la calidad de las condiciones de existencia en centros alternativos va a influir en el grado que los emigrantes desde las distintas unidades administrativas se dirigen al centro nacional, pero ella no será suficiente por sí sola para modificar la dirección de las corrientes migratorias. En consecuencia, las políticas circunscritas a un mejoramiento de los niveles de vida fuera del centro nacional no son las más eficaces para alterar las tendencias en la distribución de la población.

#### 4. Cuarto y quinto elementos componentes: la concentración del producto y de la generación de empleos

Las conclusiones anteriores no hacen sino reafirmar la importancia de las sub hipótesis, incluidas en el capítulo sobre los lineamientos teóricos como componentes de la hipótesis central, de que las modalidades de desarrollo centradas en la industrialización substitutiva de importaciones llevan a una concentración de la producción industrial diversificada en los centros y de que esa concentración llevará a un crecimiento mayor de las oportunidades de empleo en los centros. Ambas sub hipótesis constituyen el núcleo de la hipótesis central.

V La puesta a prueba de la primera de ellas llevó a examinar las características estructurales y el grado de concentración de las actividades económicas en los centros nacionales y en un pequeño número de ciudades que fueron consideradas como subcentros nacionales. Hecho lo anterior, se procedió a examinar la dinámica de las economías regionales en el último período intercensal.

El análisis de las características estructurales y del grado de concentración de la actividad económica en los centros mostró que, como era de esperar, el desarrollo industrial de los centros es un reflejo de la madurez que ha alcanzado la industrialización del país en su conjunto. No ocurre lo mismo con la concentración de la producción industrial en los centros y la importancia relativa de los subcentros. En este caso, aunque los tres países de industrialización temprana muestran un alto grado de concentración industrial, Perú supera a dos de los mismos y Colombia, en una etapa análoga a la peruana, tiene una comparativamente muy baja concentración en Bogotá. Tampoco existe una correspondencia entre la madurez alcanzada por la industrialización substitutiva y la importancia de los subcentros. Más que ese factor operan en este caso características heredadas del pasado, en parte explicables por razones geográficas, pero en otra parte más importante por los procesos políticos y económicos de larga duración que se ha recordado en el Capítulo IV.

Tomando en cuenta las diferencias derivadas de las tendencias a largo plazo en el desarrollo de los países, es necesario verificar si el dinamismo económico de corto plazo de los países estudiados acentuó o disminuyó su concentración en los centros nacionales. La medida utilizada para examinar este punto es un indicador que compara el grado de concentración del producto al inicio del período con la proporción del incremento del producto total que se concentra en los centros. El expresa la diferencia entre el ritmo de crecimiento del producto del centro y el del producto nacional. La falta de información comparable obligó a utilizar este indicador sólo en los casos de Colombia, Chile y Perú; para Argentina se pudo acudir a los censos industriales de 1963 y 1973, procediéndose a estimar la concentración de la producción industrial en la capital federal y el Gran Buenos Aires.

Los tres países para los cuales se utilizó el mismo indicador muestran una concentración del producto industrial en las ciudades capitales durante el decenio 1960-1970, aunque en Perú los datos muestran una desconcentración del producto total.<sup>1/</sup> En Argentina, por otro lado, hay una clara desconcentración del producto industrial entre 1963 y 1973. V  
A

Consecuentemente, en tres de los cuatro países en que se pudo poner a prueba la sub hipótesis ella fue confirmada. Debe subrayarse, sin embargo, que la excepción, es decir, el caso en el cual se produce una reversión de la tendencia a la concentración del desarrollo en el centro ocurre precisamente en el país que había alcanzado en la década estudiada la etapa más cercana al agotamiento de un estilo de desarrollo y que ya había empezado a introducir modificaciones substanciales al mismo.

Veamos ahora qué ocurrió con las relaciones entre la concentración industrial y la distribución entre los centros y las periferias nacionales del crecimiento del empleo, variable que, como vimos, es básica para entender las tendencias en la distribución de la población.

Para determinar la importancia relativa de cada centro como generador de empleos se procedió a comparar los valores de la concentración inicial con la proporción del incremento de ocupaciones localizados en los centros. Hecha la comparación se encuentra que en todos los países menos Uruguay y Argentina (Capital Federal) se produjo una mayor concentración de la generación de empleos en los centros. A su vez, el examen de las variaciones en la concentración de la ocupación y del producto muestra que en los tres países en que se lo pudo hacer (Colombia, Chile y Perú) los nuevos empleos industriales generados en los centros son de menor productividad relativa que los generados en las restantes unidades administrativas. La información de los censos industriales utilizada para Argentina lleva a la misma conclusión.

El análisis estaría incompleto si no se hubiese examinado también qué ocurrió con las ciudades que seguían en importancia a las capitales nacionales

---

<sup>1/</sup> Este efecto parece más bien reflejar una subvaluación del crecimiento del valor agregado por comercio que una tendencia real.

y con las periferias de los países estudiados. El estudio de los subcentros nacionales encontró que en tres de los seis países (Argentina, Chile y Perú) la ciudad que sigue en importancia a la capital pierde influencia en la generación de empleos, mientras que en los otros tres ella aumenta. A su vez, la tercera de las ciudades en importancia aumenta su influencia salvo en Chile y Perú.

Estos resultados están demostrando que es posible identificar tres patrones diferentes respecto a las tendencias en la concentración del producto y de la generación de empleos. El primero consiste en una pérdida de la importancia relativa de la ciudad capital, compensada por una ampliación del dinamismo hacia sus periferias. Tal es el caso de Argentina, en donde una menor influencia de la capital federal se ve ampliamente compensada por la mayor importancia que adquiere la provincia de Buenos Aires, sede de La Plata, uno de los núcleos urbanos más dinámicos de ese país. Tal es también la situación de Uruguay, en donde la pérdida de importancia de Montevideo es compensada por el peso que pasa a tener Canelones.

El segundo patrón es el de los países en que la mayor concentración del producto y de la generación de empleos en la ciudad principal es parte de un proceso que abarca también a los subcentros. Colombia y Paraguay son ejemplos de este patrón. El primero de estos países se ha caracterizado históricamente por la presencia de varios centros urbanos de gran dinamismo, los que siguen teniendo ventajas respecto al resto de la nación, aunque Bogotá haya pasado a superarlos en dinamismo. El segundo es la manifestación de un desarrollo industrial más incipiente que se concentra tanto en la ciudad capital propiamente tal como en los departamentos limítrofes con ella (el departamento central en este caso).

✓ El tercer patrón está representado por Chile y Perú y se caracteriza por que mientras las ciudades principales aumentan sus ventajas comparativas respecto al resto del país en cuanto al producto industrial y a la generación de empleo, los subcentros apenas logran mantenerlas o las pierden.

A esos tres patrones diferentes debe agregarse que en todos los países hay núcleos periféricos que aumentan considerablemente su participación en la generación de empleos. Aunque en general ese aumento encuentra su raíz ya sea en la explotación de sus productos de exportación o en políticas estatales dedicadas a incentivar su crecimiento económico, el incremento mayor de los empleos ocurre en el comercio y en los servicios.

Los patrones anteriores unidos a los crecimientos periféricos corresponden en líneas generales a lo que cabía esperar dados los resultados obtenidos en los componentes más demográficos de la hipótesis central de este estudio. La tendencia a la "desconcentración concentrada" que se había detectado al examinar la distribución de la población urbana en Argentina y Uruguay viene ahora a ser complementada por una tendencia análoga en el producto y en la generación de empleos. Igualmente, hay una clara correspondencia de ambas tendencias en los casos de Colombia y Paraguay. En el caso de Chile su patrón respecto a la concentración del producto y a la generación de empleo corresponde también al aumento que experimenta la proporción del crecimiento urbano total intercensal que corresponde a Santiago y a la disminución de la capacidad de sus dos subcentros para retener y atraer población. Por último, las tendencias del producto y del empleo corresponden también a las que manifiestan las migraciones internas en el Perú, aun cuando en este caso el crecimiento veloz de núcleos urbanos y la importancia preponderante que tiene el crecimiento vegetativo en el total de Lima-Callao (menor que en el resto del país) haga que la población urbana se desconcentre en el período.

En suma, los resultados encontrados dan una confirmación empírica a la cuarta y quinta sub hipótesis de la hipótesis central, las que a su vez -mediatizadas por los determinantes directos de las migraciones- permiten explicar las características y las tendencias recientes de la concentración urbana y las migraciones internas.

## 5. Implicaciones de los resultados

Los resultados reseñados más arriba respecto a cada uno de los elementos componentes de la hipótesis central muestran en general y tomados en conjunto, que "el estilo de desarrollo que siguieron los países incluidos en esta investigación durante el período cubierto por ella ha llevado, a pesar de las políticas orientadas a contrarrestar esos efectos, a concentrar en las regiones asiento de las ciudades principales las posibilidades de generación de empleo y de acceder a condiciones de existencia superiores, lo que lleva a una concentración cada vez mayor de población en esas ciudades".

Al comentar los resultados obtenidos en relación a los elementos componentes de la hipótesis central, se destacó que los dos países en que más claramente se notaba el agotamiento de la modalidad de desarrollo basada en la industrialización substitutiva de importaciones (Argentina y Uruguay) eran los que mostraban una tendencia a la disminución de la concentración de la población y de la ocupación en las capitales nacionales. A ello hay que agregar que es también Argentina el único de los cuatro países para los cuales se pudo calcular las tendencias en la concentración industrial durante el decenio que mostraba una menor concentración al término del mismo.

A primera vista, el surgimiento de esas tendencias en los dos países con el mayor producto per cápita de los seis estudiados podría parecer una confirmación más de la generalización empírica que establece que "las etapas iniciales del desarrollo generan aumentos en la desigualdad regional, mientras que el crecimiento maduro produce una convergencia regional o una reducción en las diferenciales".<sup>1/</sup>

Más precisamente, los casos de Argentina y Uruguay estarían confirmando la forma de U invertida que Williamson encontró que adoptaban las desigualdades regionales al considerar países con distintos grados de desarrollo y que El Shakhs comprobó para la primacía urbana.<sup>2/</sup> Los dos países que habían alcanzado

<sup>1/</sup> Williamson, Jeffrey G., "Regional inequality and the process of national development: a description of patterns", Economic Development and Cultural Change, Vol. XIII, N°4, Part II, July 1965, p. 44.

<sup>2/</sup> Salah S. El Shakhs, "Development, primacy and systems of cities", Journal of Developing Areas, Vol. VII, N°1, October 1972, pp. 11-36.

un nivel más alto de desarrollo entre los seis estudiados habrían entrado ya en una etapa de "reversión de la polarización", en la cual la concentración industrial, la primacía y la concentración urbana son reemplazadas por la tendencia a menores disparidades regionales, menor primacía y menor concentración urbana.<sup>1/</sup>

Sería, sin embargo, un error creer que los resultados de este estudio están mostrando el inicio de la "reversión de la polarización" en la región. Al contrario, los datos manejados aquí llevan más bien a la conclusión de que aún en los grados más altos de desarrollo la menor concentración de la población urbana y del empleo en las ciudades capitales no ha significado un cambio substancial en los patrones de distribución espacial de la población y de las oportunidades ocupacionales, sino sólo una ampliación del radio en el cual se produce la concentración. La expansión de las áreas metropolitanas hacia sus "hinterlands" y su conurbación con núcleos urbanos cercanos hace, por otro lado, perder importancia práctica a la disminución de la primacía urbana, ya que ésta es una medida de tamaños relativos que no toma en cuenta la dimensión espacial y que, por lo mismo, puede llevar a que, como en el caso de Argentina y Uruguay, una menor primacía sea compatible con una mayor concentración en la ciudad primada y sus alrededores.

Por otro lado, la información analizada aquí tampoco muestra que la dinámica de la distribución de la población urbana y la de la localización espacial del desarrollo económico tiendan a separarse, salvo en Perú. La situación descrita por Faría<sup>2/</sup> en Brasil, donde la tendencia a la lognormalidad en la jerarquía urbana va acompañada de otra a la concentración geográfica de las actividades industriales, no se ha repetido en los países aquí estudiados y parece responder a las características propias de la red urbana preexistente en ese país. No obstante, el caso brasilero sirve para evitar generalizaciones apresuradas y plantea la necesidad de estudiar más profundamente las condiciones en que ocurre una u otra situación.

<sup>1/</sup> Richardson, H.W., 1977. City size and national spatial strategies in developing countries, Washington D.C.: World Bank Staff WP 252.

<sup>2/</sup> Faría, Vilmar, "O sistema urbano brasileiro: Um resumo das características e tendências recentes", Estudos CEBRAP 18, Octubre, Noviembre, Diciembre, 1976, pp. 91-115.

Las tendencias detectadas en los países incluidos en este trabajo se han dado a pesar de que los gobiernos han puesto en práctica una gama de políticas que pretenden directa o indirectamente producir una redistribución de la población: políticas de regionalización (Colombia y Chile); política de polos de crecimiento (Perú); regímenes tributarios o aduaneros especiales para regiones determinadas (Chile y Perú); creación de parques industriales (Perú); organización de corporaciones regionales de desarrollo (Colombia, Perú y, en menor grado, Chile); programas de colonización (todos los países menos Perú); y programas de reforma agraria (Colombia, Chile y Perú).

Aunque no fue posible extender esta investigación a la evaluación sistemática del resultado obtenido por esas políticas, en todos los países se encuentra que los movimientos de población son sensibles a las mismas y que durante su aplicación ellas logran dinamizar el crecimiento económico y poblacional regional. Es importante señalar que en Perú, país que sin duda es de todos los aquí estudiados el que más persistentemente ha aplicado políticas con efectos redistributivos de población, no sólo hay una clara relación entre esas políticas y el rápido crecimiento de las capitales de los departamentos de Ancash, Arequipa, Cuzco, Lambayeque, Piura, La Libertad, Puno y Tacna, sino también el único caso en que la desconcentración de la población urbana no adquiere el carácter de "desconcentración concentrada" que se encuentra en los otros países en que la capital ha perdido importancia relativa. En general, sin embargo, esas políticas no han logrado generar una dinámica económica autosostenida y los esfuerzos han sido insuficientes para modificar las tendencias inherentes al modelo. Como se vió, incluso en Perú se ha seguido produciendo una concentración del producto industrial en Lima-Callao y han empezado a surgir síntomas de pérdida de dinamismo de las regiones que han sido más favorecidas por políticas específicas de desarrollo.<sup>1/</sup>

Debe señalarse, por último, que tal como fue planteada nuestra hipótesis ella está circunscrita a la modalidad de desarrollo que se apoya en la industrialización substitutiva. El agotamiento de esa modalidad en los países de

---

1/ El VIII Censo de Población de 1981 muestra una caída importante de la tasa de crecimiento de la mayoría de las capitales regionales que en 1961-72 eran las más dinámicas. Véase Instituto Nacional de Estadísticas, Censos Nacionales. VIII de Población-III de Vivienda, Resultados provisionales del Censo de Población, Lima, septiembre 1981, Cuadro 5.

industrialización temprana ha llevado a que ellos empiecen a poner en práctica otra que pretende basarse mucho más explícitamente que la anterior en una apertura a los mercados externos y en el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, naturales o adquiridas. Si este nuevo estilo se apoya más que el anterior en la producción y la manufactura de productos primarios podría producir una real dispersión del desarrollo en vez de la concentración y la desconcentración concentrada que se ha detectado en esta investigación. La formulación teórica y la investigación empírica de los probables efectos de este nuevo estilo deberán constituir un problema central a ser abordado en futuras investigaciones sobre el tema.

