



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/913

6 de septiembre de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

ALGUNOS PROBLEMAS REGIONALES DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA
VINCULADOS CON LA METROPOLITIZACION

INDICE

	<u>Página</u>
1. Propósitos	1
2. Características generales	2
a) El problema regional y la metropolitización ...	2
b) El funcionamiento de la economía en el ámbito espacial	4
c) Caso de un país con un centro urbano nacional dominante	8
d) Caso de un país con más de un centro urbano importante	26
3. Algunos problemas e interrogantes	36
a) Las economías externas	36
b) El control del uso de la tierra urbana	42
c) Relaciones de la zona metropolitana con otras regiones	44
d) Algunas características de la distribución del ingreso familiar en varias zonas metropolitanas	50
4. Algunas conclusiones	58

1. Propósitos

Entre los problemas regionales del desarrollo, el de la metropolitización aparece como uno de los más importantes para América Latina. En efecto, diversas causas de orden histórico, económico y social han llevado a la concentración creciente de la población y de la actividad económica en determinadas zonas urbanas. Este hecho plantea dos tipos de problemas relacionados entre sí: por una parte, el significado intrínseco del proceso y por la otra, su implicación para otras regiones, dada su interdependencia.

En este trabajo se presentarán algunos antecedentes y se plantearán ciertos interrogantes respecto a este problema. Para ello, se utilizarán materiales elaborados por la CEPAL para un trabajo más extenso que se prepara sobre el tema y, además, se aprovecharán otros estudios, que si bien versan sobre temas distintos, contienen informaciones que atañen al desarrollo regional (como la distribución del ingreso).

Ante todo, se procurará ubicar el problema y en seguida se describirán brevemente dos situaciones típicas distintas, según haya, en un país, una o varias concentraciones urbanas de magnitud. Por último, se plantearán algunos aspectos relativos a las economías externas, el uso de la tierra urbana y las relaciones interregionales y urbano-rurales.

/2. Características

2. Características generales

a) El problema regional y la metropolitización

En el interés por los problemas regionales del desarrollo convergieron dos movimientos, uno desde la perspectiva nacional y otro desde el punto de vista local. En la perspectiva nacional, surgió la necesidad de considerar la distribución territorial de la población y de los recursos en las estrategias y planes nacionales de desarrollo, a partir de tres tipos fundamentales de comprobaciones: por una parte, el hecho de que en los diferentes países existen zonas con elevada densidad de población cuyos ingresos por habitante y niveles de vida son muy inferiores a los de las zonas más desarrolladas de esos países; asimismo, la agudización constante de los problemas derivados del crecimiento demográfico de las grandes ciudades; y, por último, la consideración de los beneficios que podría reportar la explotación de regiones potencialmente ricas pero carentes de población, o el mejor aprovechamiento de los recursos de las zonas retrasadas. A estas comprobaciones, cuya importancia relativa varía de uno a otro país, se agregan también, muchas veces, el interés por la consolidación de las fronteras nacionales y la preocupación de ganar eficacia administrativa por medio de procedimientos de descentralización en las decisiones. En la perspectiva local, en los intentos de programación o definición de estrategias a ese nivel, tanto en la planificación física como en la organización social o en la valorización de los recursos económicos, se advertía que muchos de los problemas encontrados había que ubicarlos en un ámbito regional más amplio o en el cuadro nacional.

Fue así como la convergencia de esos dos movimientos llevó a la definición de este nuevo sector de trabajo en la programación del desarrollo: en el nivel nacional, agregando las consideraciones interregionales y de localización territorial de las inversiones a las consideraciones globales e intersectoriales; y en la perspectiva local, creándose progresivamente nuevas técnicas de planificación a nivel regional. En este nuevo sector de trabajo, sin embargo, han sido las consideraciones sociales y políticas las que más han contribuido a la formulación y ejecución de políticas. En general faltan los estudios empíricos y queda mucho por hacer antes de

/poder fundamentar

poder fundamentar opciones de desarrollo regional con elementos de juicio estrictamente económicos. Desde ese punto de vista, interesa determinar - aunque más no sea en el plano analítico - cuál es la distribución territorial que más conviene para corregir los actuales defectos y establecer mejores pautas de desarrollo. En otras palabras, se trata de determinar cuál sería la mejor ubicación en el territorio de un país, de la población y del capital, dados los recursos naturales existentes, y otros factores económico-sociales.

Entre los problemas de planificación regional - a nivel nacional o a nivel regional - para los cuales esta laguna es más sentida, se encuentra el de la metropolitización.

Se podría decir que la metrópoli es "una ciudad excepcionalmente grande, sea por la población aglomerada, que se cuenta en centenares de miles de habitantes, sea por su área continuamente urbanizada, que se mide en centenares de kilómetros cuadrados, sea por la importancia de las regiones y ciudades que se encuentran bajo su comando económico. La metrópoli es normalmente una ciudad-región que, a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial, induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, involucrando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica y dejando sobrepasadas las unidades político-administrativas que les correspondían".^{1/}

En América Latina es bien visible ese proceso de metropolitización, sea con un fuerte predominio de un solo centro nacional, o bien con la existencia de varios centros regionales. Aunque en algunos casos la red de ciudades se presenta con cierta articulación, en general el ritmo de crecimiento de los grandes centros nacionales - y de ciertos centros regionales - los hace adquirir dimensiones varias veces superiores a los mayores centros secundarios, llegándose así a una situación de metropolitización.

^{1/} Luiz Carlos Costa, "Metropole e Planejamento", Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, Brasil, marzo-abril 1970.

En el cuadro 1 se presenta una visión de la importancia absoluta y relativa de las cinco ciudades más grandes de cada país en los años 1950, 1960 y 1970. Puede advertirse cómo - salvo excepciones, entre las que sobresale São Paulo - el "orden jerárquico" de las ciudades se ha mantenido en el tiempo. En cuanto a la importancia relativa del principal centro urbano, se advierte que en ocho países reúne más del 20 % del total de la población nacional, en cuatro esta proporción oscila entre el 15 y el 20 % y en ocho es menor del 15 %. Sin embargo, pese a la importancia que por lo tanto el problema de la metropolitización adquiere en América Latina, los estudios disponibles profundizan más bien sus ventajas o desventajas sociales y las características de sus funciones políticas.

En este trabajo no se pretenderá sino plantear algunos interrogantes desde un punto de vista económico; no obstante también se presentarán ciertos datos relacionados con aspectos socioeconómicos como el de la distribución de ingresos y se procurará definir algunas opciones económicas involucradas en las decisiones de inversión en las metrópolis,

En esta perspectiva, se presentarán en primer lugar los rasgos fundamentales del funcionamiento de la economía en el ámbito espacial, para en seguida dar algunos datos sobre la situación en dos tipos de países, según tengan o no un centro urbano dominante, tomando como ejemplo a Chile y Colombia. A continuación, se presentarán los antecedentes que se ha podido reunir sobre ciertas condiciones económicas del proceso de metropolitización, consideradas las metrópolis en ellas mismas y en sus relaciones con las demás regiones del país.

b) El funcionamiento de la economía en el ámbito espacial

En las economías de mercado, del tipo de las que existen en la mayoría de los países latinoamericanos, el funcionamiento de la economía en el ámbito espacial presenta algunos rasgos característicos, a saber:

1) Se ha manifestado una tendencia a la concentración espacial de las actividades económicas en uno o en pocos puntos, en torno a los cuales se han configurado grandes aglomeraciones urbanas. En una primera etapa, en las economías primario-exportadoras, el factor aglutinante fue el sector exportador y ciertas actividades político-administrativas. Posteriormente

País	Ciudad principal	1970			1960			1950		
		Población nacional a/	Población ciudad principal b/	Porcentaje	Población nacional a/	Población ciudad principal b/	Porcentaje	Población nacional a/	Población ciudad principal b/	Porcentaje
Argentina	Buenos Aires*	24 352	8 400	34.5	20 850	6 700	32.1	17 085	4 500	26.3
	Rosario*		803	3.3		672	3.2		570	3.3
	Córdoba*		791	3.2		589	2.8		426	2.5
	Mendoza*		573	2.3		427	2.0		256	1.5
	La Plata*		556	2.2		414	2.0		325	1.9
Bolivia	La Paz*	4 658	564	12.1	3 696	427	11.6	3 013	821	10.7
	Cochabamba		123	2.6		96	2.6		81	2.7
	Oruro		112	2.4		87	2.4		63	2.1
	Santa Cruz		97	2.0		69	1.9		43	1.4
	Potosí		82	1.8		57	1.5		46	1.5
Brasil	São Paulo*	93 244	7 849	8.4	70 327	4 383	6.2	52 326	2 450	4.7
	Río de Janeiro*		6 821	7.3		4 392	6.2		2 890	5.5
	Recife*		1 626	1.4		1 027	1.5		650	1.2
	Belo Horizonte*		1 436	1.5		730	1.0		370	0.7
	Porto Alegre*		1 410	1.5		780	1.1		430	0.8
Colombia	Bogotá	22 160	2 551	11.5	15 877	1 662	10.5	11 629	655	5.6
	Medellín		1 012	4.6		718	4.5		328	2.8
	Cali		872	3.9		618	3.9		241	2.1
	Barranquilla		695	3.1		493	3.1		276	2.4
	Cartagena		307	1.4		218	1.4		111	1.0
Chile	Santiago*	9 780	2 781	28.4	7 683	2 072	27.0	6 058	1 413	23.3
	Valparaíso		314	3.2		253	3.3		219	3.6
	Concepción		183	1.9		147	1.9		120	2.0
	Vina del mar		169	1.7		115	1.5		85	1.4
	Antofagasta		128	1.3		87	1.1		62	1.0
Ecuador	Guayaquil	6 028	766	12.7	4 323	511	11.8	3 207	259	8.1
	Quito		532	8.8		354	8.2		210	6.5
	Cuenca		80	1.3		60	1.4		40	1.2
	Ambato		71	1.1		53	1.2		31	1.0
	Manta		60	1.0		34	0.8		19	0.6
Paraguay	Asunción	2 419	464	19.2	1 740	310	17.8	1 337	207	15.5
	Encarnación		22	0.9		19	1.0		13	0.9
	Concepción		21	0.9		18	1.0		15	1.1
Perú	Lima-Callao*	13 586	2 815	20.7	10 024	1 784	17.8	7 969	614	7.7
	Arequipa		172	1.3		135	1.3		77	1.0
	Trujillo		141	1.0		100	1.0		37	0.5
	Chiclayo		135	1.0		96	1.0		32	0.4
	Cuzco		113	0.8		80	0.8		41	0.5
Uruguay	Montevideo*	2 889	1 415	49.0	2 542	1 159	45.6	2 198	800	36.4
	Salto		72	2.5		58	0.0			
	Paysandú		64	2.2		52	0.0			
	Rivera		49	1.7		41	0.0			
	Las Piedras		48	1.7		41	0.0			
Venezuela	Caracas*	10 755	2 277	21.2	7 740	1 336	17.3	5 330	694	13.0
	Maracaibo		695	6.5		422	5.5		236	4.4
	Barquisimeto		328	3.0		199	2.6		105	2.0
	Valencia		280	2.6		164	2.1		67	1.7
	Maracaib		245	2.3		135	1.7		65	1.2
Costa Rica	San José*	1 798	440	24.5	1 233	320	26.0	849	180	21.2
	Alajuela		24	1.3		20	1.6		14	1.6
	Punta Arenas		24	1.3		20	1.6		13	1.5
	Limón		24	1.3		19	1.5		11	1.3
	Heredia		24	1.3		19	1.5		12	1.4
Cuba	Habana*	8 321	1 963	23.5	6 819	1 607	23.6	5 520	1 211	21.9
	Santiago de Cuba		276	3.3		223	3.3		163	3.0
	Camagüey		185	2.2		150	2.2		110	2.0
	Guantánamo		149	1.8		113	1.7		65	1.2
	Santa Clara		144	1.7		114	1.7		77	1.4

AMERICA LATINA: URBANIZACION... (conclusión)

País	Ciudad principal	1970			1960			1950		
		Población nacional a/	Población ciudad principal b/	Porcentaje	Población nacional a/	Población ciudad principal b/	Porcentaje	Población nacional a/	Población ciudad principal b/	Porcentaje
El Salvador	San Salvador	3 441	370	10.8	2 512	236	10.1	1 922	162	8.4
	Santa Ana		97	2.8		73	2.9		52	2.7
	San Miguel		55	1.6		40	1.6		27	1.4
	Nueva San Salvador		38	1.1		27	1.1		18	0.9
	Villa Delgado		34	1.0		24	1.0		13	0.7
Guatemala	Guatemala*	5 179	772	14.9	3 868	573	14.8	2 907	284	9.8
	Quetzaltenango		89	1.7		49	1.2		28	1.0
	Escuintla		33	0.6		25	0.6		10	0.3
	Puerto Barrios		29	0.6		22	0.6		15	0.5
	Mazatenango		24	0.5		20	0.5		11	0.4
Haití	Puerto Príncipe	5 229	283	5.4	4 138	135	4.7	3 380	134	4.0
	Cap. Haitien		50	1.0		35	0.8		24	0.7
	Gonaives		29	0.6		20	0.5		14	0.4
Honduras	Tegucigalpa	2 583	223	8.6	1 849	134	7.2	1 389	72	5.2
	San Pedro Sula		117	4.5		59	3.2		21	1.5
	La Ceiba		35	1.4		25	1.4		17	1.2
	Puerto Cortez		23	0.9		17	0.9		12	0.9
México	Ciudad de México*	50 718	8 360	16.5	36 046	4 900	13.6	26 640	2 880	10.8
	Guadalajara *		1 135	2.2		737	2.0		378	1.4
	Monterrey *		920	1.8		597	1.7		333	1.3
	Puebla de Zaragoza *		450	0.9		289	0.8		211	0.8
	Ciudad Juárez *		403	0.8		262	0.7		123	0.5
Nicaragua	Managua	2 021	353	17.5	1 501	235	15.7	1 133	109	9.6
	León		53	2.6		44	2.9		31	2.7
	Granada		34	1.7		29	1.9		21	1.9
	Masaya		30	1.5		23	1.5		17	1.5
	Chinandega		29	1.4		22	1.5		13	1.1
Panamá	Panamá	1 406	412	29.3	1 021	273	26.7	765	128	16.7
	Colón		68	4.8		60	5.9		52	6.8
	David		35	2.5		23	2.3		15	2.0
	La Chorrera		26	1.8		14	1.4		9	1.2
República Dominicana	Santo Domingo	4 348	671	15.4	3 129	370	11.8	2 303	182	7.9
	Santiago de los Caballeros		155	3.6		86	2.7		57	2.5
	San Francisco de Macorís		44	1.0		27	0.9		16	0.7
	San Pedro de Macorís		42	1.0		22	0.7		20	0.9
	Barahona		38	0.9		20	0.6		15	0.6

a/ CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, volumen VI, N°1, 1969.

b/ CEPAL, a base de los censos nacionales.

* Incluye el área suburbana.

/las actividades

Las actividades económicas que dieron mayor dinamismo a las aglomeraciones fueron las relacionadas con los sectores industrial y de servicios. Esta tendencia se ha producido aun en casos en que se aplicaron políticas encaminadas a reducir la concentración.

ii) Las economías externas de aglomeración que se generaron en esos puntos determinaron ventajas comparativas para la concentración industrial, en especial una mayor productividad del capital. Consecuentemente, un porcentaje significativo del ingreso generado en las regiones periféricas tiende a canalizarse hacia los centros.

iii) La concentración en estos centros de las actividades del sector industrial - y sobre todo de los servicios concomitantes - origina un incremento del empleo, que estimula el aumento de las corrientes migratorias desde las regiones de la periferia hacia el centro, que generalmente se componen de la mano de obra de más alta calificación de que dispone la periferia en cada ámbito nacional. Como resultado de ello, dentro de cada país los centros adquieren una importancia demográfica creciente, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

iv) La concentración demográfica y de actividades económicas, que generalmente va acompañada de una alta centralización de las actividades administrativas, determina que esos centros incrementen su gravitación en el plano político y adquieran una mayor capacidad de negociación en el proceso de toma de decisiones que la que tienen las diversas partes de la periferia; por ello, el centro se beneficia de una más alta participación relativa en la asignación de los recursos que el sector público destina a inversión (en su mayor parte en obras de infraestructura social y básica).

v) La mayor ocupación de mano de obra en los centros se traduce en un incremento del ingreso personal disponible, lo cual constituye un estímulo para la diversificación y expansión de las actividades del sector terciario. El desarrollo de estas actividades, a su vez, contribuye a generar mayor ocupación y - por consiguiente - a incrementar el ingreso disponible. Todo ello se traduce en una continua ampliación del mercado interno del centro, lo cual favorece las escalas de producción con la consiguiente repercusión en el aumento de la productividad del capital; ello a su vez implica

/condiciones más

condiciones más favorables para la obtención de una mayor rentabilidad para el empresario privado. En esas condiciones se estimula la traslación de recursos financieros para la formación de capital desde la periferia hacia el centro, lo cual se concreta en el establecimiento de nuevas actividades en el centro; estas nuevas actividades, a su vez, contribuirán a dar mayor dinamismo al proceso ya descrito que, de tal forma, se autoalimenta en forma circular.

vi) El hecho de que la economía se articule en torno a las actividades localizadas en los centros, determina la conformación de la infraestructura básica a nivel nacional, que es concebida en función de las necesidades del centro, con lo cual generalmente se contribuye a favorecer el proceso de concentración.

Consideradas las tendencias generales arriba indicadas, veamos cómo se presenta ese proceso en dos países latinoamericanos, Chile y Colombia.

c) Caso de un país con un centro urbano nacional dominante

Para mostrar las características básicas y algunos rasgos importantes del funcionamiento regional de un país latinoamericano con un gran centro urbano dominante, se expondrá a grandes rasgos el caso de Chile. En un análisis acerca de la metropolitización interesa sobre todo el grado de concentración de la población y de la actividad económica en el gran centro urbano. A continuación se analizará lo ocurrido a ese respecto en Santiago y, paralelamente, en el resto de las regiones.

i) Características generales. El cuadro 2 muestra las diferencias de habitabilidad, densidad demográfica y vial entre las diferentes regiones. Existen grandes disparidades en la ocupación del territorio y prácticamente el país está dividido entre regiones "consolidadas" (aquellas que tienen más del 50 % de la superficie habitable y densidades superiores al promedio nacional) y regiones "de colonización"^{2/} (las que tienen menos del 50 % de la superficie habitable y densidades inferiores al promedio nacional).

^{2/} Para una caracterización de las regiones "consolidadas" y "de colonización", véase Oficina de Planificación Nacional, El desarrollo económico y social de Chile en la década 1970-1980, tomo II, volumen I, pp. 25 y 26.

Cuadro 2

CHILE, HABITABILIDAD, DENSIDAD DEMOGRAFICA Y VIAL

Región	Habitabilidad ^{a/} (porcentaje)	Densidad población hab/km ² 1970	Densidad vial km camino/ sup. total 1967
I. Tarapacá	29.0	2.6	5.2
II. Antofagasta	7.1	2.2	3.6
III. Atacama - Coquimbo	35.7	4.8	7.1
IV. Valparaíso - Aconcagua	79.6	65.5	16.3
Z.M. Zona Metropolitana	70.0	191.3	19.1
V. O'Higgins - Colchagua	59.6	33.9	22.4
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	75.5	23.9	24.4
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	84.5	33.3	26.1
VIII. Cautín	80.0	25.7	37.3
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	79.5	19.0	17.2
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	43.3	2.6	3.3
XI. Magallanes	42.5	0.7	2.4
<u>Total</u>	<u>43.5</u>	<u>12.2</u>	<u>8.6</u>

Fuente: ODEPLAN.

^{a/} Porcentaje de la superficie habitable con respecto a la superficie total.

/Las regiones

Las regiones "de colonización" situadas al extremo norte y sur del país se caracterizan por explotar uno o dos recursos básicos que dominan la actividad productiva de la zona. Hay zonas de producción en el interior (cobre en el norte, petróleo y ganadería en el sur) y ciudades de servicios escasamente industrializadas en la costa, desde donde se organiza el comercio y se establece toda clase de vinculaciones con el resto del país y en medida muy importante con el exterior. A pesar de que en estas regiones la densidad es muy baja, ellas presentan las tasas más altas de urbanización (cercana al 90 %), lo que unido a la alta productividad de las explotaciones mineras, petroleras y otras, determina niveles de vida muy superiores al promedio nacional.

En la zona "consolidada", por el contrario, se cuenta con una mayor diversificación de recursos, un medio físico más fácil y condiciones climáticas más favorables, todo lo cual junto a las razones históricas de colonización, ha determinado un alto grado de ocupación del territorio. Esta zona se caracteriza no sólo por la alta densidad demográfica y vial, sino también por constituir un sistema territorial unificado por la estrecha relación entre las ciudades y los eficientes y variados medios de transporte y comunicación que las conectan.

En estas regiones, las ciudades se van ubicando alternadamente entre la costa (Valparaíso, Concepción, Valdivia) y el interior del Valle Central (Santiago, Rancagua, Talca, Chillán, Temuco, Osorno); la radicación en las zonas interiores se basa fundamentalmente en la explotación agropecuaria, que históricamente ha sido la más estable. La red de transporte, comunicaciones, centrales eléctricas y obras hidráulicas es bastante densa en la zona consolidada, que corresponde casi exactamente al área del sistema de interconexión eléctrica que va desde La Serena hasta Castro.

ii) La población. Con respecto a la distribución de la población por regiones, los últimos censos (cuadro 3) muestran que, fuera de Santiago, solamente la región de Tarapacá logró aumentar su participación en el total y que las regiones de Los Canales y Magallanes mantuvieron sus porcentajes entre 1960 y 1970. Sin embargo, estas regiones en su conjunto no representan más del 8 % del total de la población. En otras palabras, las disparidades regionales medidas en términos de población han aumentado en estos últimos años principalmente debido al extraordinario crecimiento de Santiago.

Cuadro 3

CHILE: POBLACION TOTAL Y COMPOSICION PORCENTUAL POR REGIONES ^{a/}

Región.	1952	Por- cen- taje	1960	Por- cen- taje	1970	Por- cen- taje	Tasa de creci- miento media anual 1960-70
I. Tarapacá	108 751	1.7	129 716	1.7	187 600	2.0	3.76
II. Antofagasta	195 544	3.1	226 841	2.9	268 032	2.8	1.68
III. Atacama - Coquimbo	362 135	5.8	448 189	5.8	533 942	5.5	1.55
IV. Valparaíso - Aconcagua	662 977	10.6	798 988	10.3	949 378	10.0	1.74
Z.M. Zona Metropolitana	1 856 741	29.6	2 569 046	33.0	3 450 005	36.5	2.99
V. O'Higgins - Colchagua	385 243	6.2	440 549	5.6	507 265	5.4	1.42
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	509 193	8.9	593 446	7.6	660 091	7.0	1.07
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	1 092 817	17.3	1 325 551	17.1	1 518 668	16.1	1.37
VIII. Cautín	386 246	6.2	415 965	5.4	449 030	4.7	0.77
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	376 337	6.0	425 604	5.5	463 401	4.9	0.85
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	272 417	4.5	321 103	4.1	384 846	4.1	1.83
XI. Magallanes	58 408	0.9	77 319	1.0	94 418	1.0	2.02
<u>Total</u>	<u>6 277 109</u>	<u>100.0</u>	<u>7 772 317</u>	<u>100.0</u>	<u>9 455 676</u>	<u>100.0</u>	<u>1.97</u>

Fuente: ODEPLAN, Departamento de Planificación Regional a base de datos censales.

a/ Corregida la omisión censal y llevada al 30 de junio de cada año.

/Las regiones

Las regiones con mayor desarrollo industrial - después de Santiago - como Valparaíso-Aconcagua y Bío-Bío, y las de desarrollo minero como Antofagasta y O'Higgins tuvieron una tasa de crecimiento demográfico superior al de las regiones predominantemente rurales, pero no lo suficientemente alta como para superar el promedio nacional y, en consecuencia, perdieron también importancia relativa.

Durante el período 1960-1970, del total de la inmigración neta en el período, correspondió a Santiago el 91.5 % con 324 545 inmigrantes, a Tarapacá el 8.4 % con 29 790 y a Magallanes sólo el 0.1 % con 353 inmigrantes. De tal modo, Santiago es el gran receptor de emigrantes que provienen de todo el país.

Como resultado del crecimiento de la población y de los movimientos de migración, Chile ha experimentado un proceso acelerado de urbanización, que elevó la proporción de población urbana de 52.5 % en 1940 a 74.3 % en 1970. La población de las principales áreas urbanas representaba 62.8 % del total de la población urbana del país en 1970 y Santiago aportaba el 43.4 %.

El proceso de urbanización se ha reforzado en parte por las facilidades que ofrecen las grandes ciudades para incorporarse a formas de vida más modernas. Entre ellas, cabe destacar la disponibilidad de teléfonos, número y variedades de periódicos, número de cines y radioemisoras. Todos estos indicadores se encuentran en el cuadro 4, que muestra una gran concentración de estos medios en Santiago, sobre todo teléfonos y prensa. En los otros dos indicadores - cine y radio - interesa la calidad y variedad de los programas, que son mejores en Santiago.

iii) Producto e ingreso. El crecimiento del producto geográfico bruto sigue acusando una marcada disparidad territorial que se caracteriza por una mayor concentración en la zona metropolitana de Santiago. Durante este período el producto geográfico bruto creció a una tasa de 4.9 % acumulativo anual y en Santiago lo hizo al 6.7 %. Las cifras anteriores determinaron un aumento de la participación de Santiago del 40 % en 1960 a un 45 % en 1967 (véase el cuadro 5). Durante el mismo período solamente tres regiones tuvieron un crecimiento superior al promedio nacional (Tarapacá, Antofagasta y Magallanes).

Cuadro 4

CHILE: SERVICIOS URBANOS

Región	Habitantes por teléfono 1965	Ejemplares vendidos de periódicos 1967 (miles)	Por- cen- taje	Cines 1967	Por- cen- taje	Radio emis- ores 1967	Por- cen- taje
I. Tarapacá	31.8	3 488.6	1.5	9	2.3	6	4.9
II. Antofagasta	41.2	11 294.4	4.4	18	4.6	8	6.6
III. Atacama - Coquimbo	86.0	4 972.3	1.9	31	8.0	8	6.6
IV. Valparaíso - Aconcagua	26.2	28 538.4	11.2	53	13.7	19	15.6
Z.M. Zona Metropolitana	19.2	162 899.1	63.7	130	33.5	29	23.8
V. O'Higgins - Colchagua	89.4	3 418.9	1.3	38	9.8	5	4.1
VI. Maule (Curicó, Talca, Lirares y Maule)	86.3	6 046.9	2.4	16	4.1	9	7.4
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	72.6	20 373.9	8.0	51	13.2	16	13.1
VIII. Cautín	85.2	4 948.4	1.9	12	3.1	5	4.1
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	100.9	4 858.3	1.9	12	3.1	7	5.7
X. Los Carales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	160.5	2 604.7	1.1	9	2.3	6	4.9
XI. Magallanes	26.5	1 675.7	0.7	9	2.3	4	3.2
<u>Total</u>	<u>34.2</u>	<u>255 526.6</u>	<u>100.0</u>	<u>388</u>	<u>100.0</u>	<u>122</u>	<u>100.0</u>

Fuente: ODEPLAN.

/Cuadro 5

Cuadro 5

CHILE, PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO, POR REGIONES

Región	Total 1967 (miles de E°.1965)	Porcen- taje respecto al país	Producto per habi- tante	Producti- vidad por habitante	Tasas de crecimiento 1960-1967		
					Producto geográfico bruto		
					Total	Por habi- tante (porcentaje med. an.)	Por persona ocupada
I. Tarapacá	489 472	2.5	3 500	10 500	8.88	7.36	7.82
II. Antofagasta	1 297 251	6.6	4 980	15 200	5.55	3.18	3.56
III. Atacama - Coquimbo	998 879	5.1	1 890	6 500	4.45	2.41	2.96
IV. Valparaíso - Aconcagua	1 996 545	10.1	2 180	6 900	2.51	0.20	0.64
Z.M. Zona Metropolitana	8 878 928	44.9	2 770	8 200	6.71	3.35	3.61
V. O'Higgins - Colchagua	1 049 694	5.3	2 190	7 300	4.04	2.93	3.34
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares, Maule)	861 168	4.4	1 180	4 200	2.74	0.94	1.44
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	2 207 147	11.1	1 430	4 800	3.09	0.82	1.25
VIII. Cautín	405 847	2.0	940	3 200	0.98	0.61	0.93
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	673 266	3.4	1 410	4 500	2.72	1.07	1.34
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	496 886	2.5	1 390	4 500	3.89	2.37	2.45
XI. Magallanes	410 368	2.1	4 390	10 600	5.55	2.76	3.20
Total	19 765 451	100.0	2 170	6 800	4.94	2.63	3.09

Fuente: Departamento de Planificación regional de ODEPLAN.

/Las regiones

Las regiones de Valparaíso-Aconcagua y Bío-Bío que están llamadas a contrapesar el crecimiento de Santiago, según la política nacional de desarrollo regional, y que representan en conjunto el 25 % del producto geográfico bruto, tuvieron un crecimiento inferior al promedio nacional.

Los ingresos por habitante, medidos como los ingresos familiares medios mensuales del jefe del hogar, muestran diferencias importantes entre la zona rural, la urbana y el Gran Santiago. Así, frente a un ingreso medio nacional de E° 845.5, la zona urbana tiene E° 1 037.5, la rural E° 536.0 y el Gran Santiago E° 1 215.6. Existen - por tanto - fuertes presiones para instalarse en los centros urbanos y particularmente, para dirigirse a Santiago. En el conjunto del país, mientras el 30 % de las personas perciben ingresos inferiores a un sueldo vital, en las zonas rurales ese porcentaje aumenta al 46.6 % y en el Gran Santiago disminuye al 15.5 %. En el otro extremo las personas que perciben más de 10 sueldos vitales representan el 2 % en todo el país, 0.3 en las zonas rurales y el 5 % en el Gran Santiago.

Las cifras anteriores no sólo indican los desequilibrios entre zonas rurales y urbanas, sino que la distribución interna del ingreso es más desigual en las rurales que en las urbanas.

La industria muestra un mayor grado de concentración geográfica de la que tiene el conjunto de la economía. Así, Santiago en 1967 concentraba el 57.8 % del producto industrial mientras que participa del 45 % del producto geográfico bruto. Con respecto a la ocupación, las cifras son aún más disímiles: 55.6 % para la ocupación industrial y 38.5 % para la ocupación total.

iv) Inversión pública y préstamos bancarios. Se observa que en la distribución total de las inversiones públicas existe un menor desequilibrio regional que en la distribución del producto y la población (véase el cuadro 6). En el período 1965-1968, solamente el 34 % de la inversión pública se localizó en Santiago, generando esta región el 46 % del producto interno bruto y albergando a 36.5 % de la población. En las regiones de Valparaíso-Aconcagua y Bío-Bío la proporción de la inversión pública corresponde casi exactamente a la de la población y el producto. En la única región donde se observa una mayor proporción de inversión pública es Tarapacá, que absorbe el 6.2 % de la inversión con 2.7 % del producto interno bruto y 2 % de la población.

Cuadro 6

CHILE: INVERSION PÚBLICA REGIONALIZADA (PROMEDIO ANUAL 1965-1968)

(En millones de escudos de 1965)

Región	Sectores productivos a/		Infraestructura y otros b/		Total	Porcentaje respecto país
	Cifras absolutas	Porcentaje	Cifras absolutas	Porcentaje		
I. Tarapacá	30.8	6.17	81.7	6.16	112.5	6.2
II. Antofagasta	7.9	1.58	34.2	2.58	42.1	2.3
III. Atacama - Coquimbo	30.9	6.19	50.8	3.83	21.7	4.5
IV. Valparaíso - Aconcagua	53.6	10.74	133.2	10.04	126.0	10.2
Z.M. Zona Metropolitana	63.3	12.68	555.3	41.85	618.6	33.9
V. O'Higgins - Colchagua	33.7	6.75	44.6	3.36	78.3	4.3
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	44.0	8.81	45.6	3.44	89.6	4.9
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío Bío y Valleco)	109.7	21.98	213.5	16.09	323.2	17.7
VIII. Cautín	12.7	2.54	32.7	2.46	45.4	2.5
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	14.5	2.90	57.5	4.33	72.0	3.9
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	20.9	4.19	61.5	4.63	82.4	4.5
XI. Magallanes	77.2	15.47	16.3	1.23	93.5	5.1
<u>Total</u>	<u>499.2</u>	<u>100.00</u>	<u>1 326.9</u>	<u>100.00</u>	<u>1 826.1</u>	<u>100.0</u>

Fuente: ODEPLAN.

a/ Agricultura, minería e industria.

b/ Transporte, vivienda, electricidad, gas y agua, educación, salud y gobierno interior y otros.

/La inversión

La inversión en infraestructura registra un crecimiento importante de Santiago, que representa 42 % del total. La mayor participación de Santiago no se hace a expensas de Valparaíso-Aconcagua y Bío-Bío, sino principalmente de las regiones rurales. La fuerte participación de Santiago se debe principalmente a las inversiones realizadas en vivienda que representan el 53.6 % del total nacional y de los servicios urbanos como electricidad, gas y agua que constituyen el 46 % del total.

El comportamiento de los mecanismos financieros, particularmente los préstamos bancarios, tiene gran influencia en el proceso de concentración y por ello en los desequilibrios regionales. El 65.6 % de los préstamos se otorga en Santiago, y este porcentaje ha venido aumentando marcadamente en los últimos años; cabe señalar que para juzgar con mayor precisión esta cifra debería considerarse el lugar de la utilización final de esos recursos financieros, pues podría ocurrir que un crédito otorgado en Santiago se aplique en provincias. Al propio tiempo, en las demás regiones, la tasa de crecimiento de las colocaciones fue negativa o muy inferior al promedio nacional, salvo en las regiones del extremo norte (Tarapacá y Antofagasta). Con respecto a los depósitos y a pesar de que Santiago tiene un alto porcentaje, se observa la tendencia opuesta, ya que su tasa de crecimiento es muy inferior al promedio nacional en el período 1960-1968, y paralelamente aumenta en mayor proporción la tasa de las demás regiones.

v) Aspectos sociales. Además del análisis de las variables económicas, es útil observar la evolución de las variables sociales vinculadas con el bienestar de la población, como la vivienda, la salud y la educación.

El gran esfuerzo de construcción de viviendas se ha realizado en Santiago, que reúne cerca del 53 % de la superficie construida (véase el cuadro 7). De tal modo, Santiago y la región Valparaíso-Aconcagua han bajado su porcentaje de déficit habitacional entre 1961 y 1969 de 36.3 a 31.5 % y de 10.4 a 6.7 %, respectivamente. En cambio los déficit han aumentado fuertemente en el norte y, en menor grado en el sur.

Cuadro 7

CHILE; PORCENTAJE DE LA CONSTRUCCION HABITACIONAL ENICIADA POR EL SECTOR PUBLICO Y
 PROYECTADA POR EL SECTOR PRIVADO EN EL PERIODO 1960-1969 POR REGION

Región	Población 1970	Unidades construidas	m ² cons- truidas
I. Tarapacá	2.0	1.9	1.8
II. Antofagasta	2.8	2.6	2.8
III. Atacama - Coquimbo	5.5	3.5	3.1
IV. Valparaíso - Aconcagua	10.0	13.4	14.2
Z.M. Zona Metropolitana	36.5	51.2	53.5
V. O'Higgins - Colchagua	5.4	3.3	3.3
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	7.0	3.2	2.8
VII. Bío-Bío (Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	16.1	10.7	9.9
VIII. Cautín	4.7	3.0	2.5
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	4.9	3.7	3.0
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	4.1	2.2	1.8
XI. Magallanes	1.0	1.3	1.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Central de estadísticas del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

/Con respecto

Con respecto a la salud, al analizar los indicadores de camas hospitalarias y médicos por 1 000 habitantes, puede observarse que las "instalaciones físicas", como son los hospitales favorecen a las regiones de Santiago y Valparaíso, y a las regiones de Tarapacá y Antofagasta en el norte y Magallanes en el extremo sur. Los desequilibrios se agravan cuando se toma el número de médicos por habitante, pues existe una exagerada concentración en Santiago, en detrimento no sólo de las regiones periféricas sino también de las demás grandes zonas urbanas como Valparaíso, Concepción y de las regiones altamente urbanizadas como Tarapacá y Antofagasta.

El sector de la educación es uno de los que menos desequilibrios regionales presenta en el país. Los indicadores cuantitativos de que se dispone colocan a la población de Santiago por debajo del promedio nacional, con respecto a la educación básica y a la matrícula universitaria. Con todo, una evaluación más cuidadosa del problema debería tener en cuenta la calidad y diversidad de la educación impartida, que favorece a Santiago y Valparaíso. (Véase el cuadro 8.)

vi) Clasificación general. Se ha hecho también una clasificación de tipo económico, de acuerdo con los indicadores que figuran en el cuadro 9. Este cuadro muestra la gravedad de las actuales disparidades regionales, ya que las regiones en que se encuentran los dos grandes centros urbanos que pudieran equilibrar la situación de Santiago por tener una estructura económica diversificada y gran importancia en función de su población y participación en el producto interno bruto, registran bajas tasas de crecimiento económico, que no mostraban - en el período examinado - signos importantes de superación. En todo caso conviene recordar que se están comparando regiones enteras y no zonas urbanas, en que la situación podría mejorar ya que las regiones IV y VII tienen importantes sectores agrícolas y rurales, que hacen bajar los índices de crecimiento para toda la región.

Por otra parte, las regiones de colonización - Tarapacá, Antofagasta y Magallanes - tienen altos índices, tanto en términos del producto por habitante como de la tasa de crecimiento. Cada una debe su alto grado de desarrollo a un sector en particular o a uno o dos productos; la de Tarapacá a la industria, la de Antofagasta el cobre y la de Magallanes al petróleo y la ganadería.

CHILE: MATRICULA EN LA EDUCACION BASICA Y UNIVERSITARIA, 1969

Región	Porcentaje de matrícula con respecto a la población de 6 a 14 años	Porcentaje de matrícula de población universitaria (19 a 23 años) en relación con la ciudad principal de la región
I. Tarapacá	97.4	29
II. Antofagasta	86.0	29
III. Atacama - Coquimbo	84.2	59
IV. Valparaíso - Aconcagua	87.7	34
Z.M. Zona Metropolitana	79.3	16
V. O'Higgins - Colchagua	78.4	0
VI. Maule (Curicó, Talca, Linares y Maule)	76.8	23
VII. Bío-Bío (Hüble, Concepción, Arauco, Bío-Bío y Malleco)	83.0	45
VIII. Cautín	92.3	37
IX. Los Lagos (Valdivia, Osorno)	89.5	33
X. Los Canales (Llanquihue, Chiloé, Aysén)	81.8	1
XI. Magallanes	93.5	8
<u>Total</u>	<u>82.6</u>	-

Fuente: ODEPLAN.

Cuadro 9

CHILE: CLASIFICACION ECONOMICA DE REGIONES

Producto geográfico bruto por habitante		Estructura productiva diversificada	Estructura productiva con predominio industrial	Estructura productiva con predominio minero	Estructura productiva con predominio agrícola
Alto	Crecimiento rápido	Z.M. Santiago	I. Tarapacá	II. Antofagasta	
	Crecimiento medio				XI. Magallanes
	Crecimiento lento				
Medio	Crecimiento rápido				
	Crecimiento medio			III. Atacama Coquimbo a/ V. O'Higgins- Colchagua a/	
	Crecimiento lento	IV. Valparaíso- Aconcagua			
Bajo	Crecimiento rápido				
	Crecimiento medio				X. Los Canales
	Crecimiento lento	VII. Bío-Bío			VI. Maule VIII. Cautín IX. Los Lagos

Fuente: ODEPLAN.

a/ Ambas regiones son minero-agrícolas, ya sea por el lado del producto o de la ocupación.

/Dos regiones

Dos regiones son de transición (III y V). Ambas se sitúan en un nivel intermedio, tanto por el producto geográfico como por su tasa de crecimiento; en la región III predomina la minería por la generación del producto, pero la agricultura tiene importancia por la ocupación, mientras que en la región V predomina la agricultura, pero en ella está enclavado el mineral El Teniente, que tiene gran peso en la generación del producto.

Finalmente, cabe mencionar las regiones predominantemente agrícolas, con bajos índices, ya sea en el monto del producto por habitante o en su tasa de crecimiento (VI, VIII, IX y X).

Las regiones con un elevado producto por habitante son las que han registrado las más altas tasas de crecimiento en los últimos años (véase el cuadro 10). Ellas son la zona metropolitana de Santiago y los extremos norte y sur del país. Sin embargo, Santiago representa 36 % de la población del país y 46 % del producto interno bruto, en tanto que Tarapacá, Antofagasta y Magallanes no representan más del 5 % de la población y el 12 % del producto interno bruto; además, en estas últimas regiones hay una importante transferencia de ingresos al exterior y al resto del país.

Las regiones de bajos índices medios han tenido un lento crecimiento, determinado, por una parte por sus condiciones intrínsecas y por la otra, por una transferencia de ingresos hacia el centro del país.

En conclusión, la ordenación de los centros urbanos daría la más alta jerarquía a Santiago, que es el polo indiscutible de desarrollo nacional; luego seguirían Valparaíso - Viña y Concepción - Talcahuano, las dos únicas zonas urbanas importantes fuera de Santiago. A continuación vienen Antofagasta en el norte, Talca en la región agrícola central, La Serena-Coquimbo en el Norte Chico y Punta Arenas en el extremo austral. Cabe destacar que Arica no tiene alto rango porque se tomó su población de 1960 y desde ese entonces la ciudad ha registrado el crecimiento más acelerado del país (7 % anual) y su estructura económica ha sufrido una profunda transformación, lo que la llevaría a superar a Iquique y colocarse cerca de La Serena o Talca (véase el cuadro 11).

Cuadro 10

CHILE: TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO POR HABITANTE Y TOTAL

			Tasa de creci- miento anual por habitante 1960-1967	Tasa de creci- miento anual 1960-1967
Regiones de crecimiento rápido	Región I	Tarapacá	7.36	8.9
	Zona Metropolitana	Zona Metropolitana	3.35	6.7
	Región II	Antofagasta	3.18	5.6
Regiones de crecimiento medio	Región V	O'Higgins - Colchagua	2.93	4.0
	Región XI	Magallanes	2.76	5.6
	<u>Promedio país</u>		<u>2.63</u>	<u>4.9</u>
	Región III	Atacama - Coquimbo	2.41	4.5
	Región X	Llanquihue a Aysén	2.37	3.9
Regiones de crecimiento lento	Región IX	Valdivia - Osorno	1.07	2.7
	Región VI	Curicó a Linares	0.96	2.7
	Región VII	Ñuble a Malleco	0.82	3.1
	Región VIII	Cautín	0.61	1.0
	Región IV	Valparaíso - Aconcagua	0.20	2.5

Fuente: Departamento de Planificación Regional de ODEPLAN.

Cuadro 11

CHILE: INDICE DE JERARQUIA DE CENTROS URBANOS. */

Centro urbano	Población total 1960	Población (25 %)	Jerarq. Polít. adm. (15 %)	Jerarq. Instit. (20 %)	Export. Serv. (20 %)	Export. de bienes (20 %)	Indice jerar.	Rango
Arica	43 344	1.86	1.54	1.96	0.90	1.63	1.58	12
Iquique	50 655	2.06	2.31	1.54	1.41	1.14	1.69	10
Antofagasta	87 860	2.68	2.31	2.83	1.73	1.76	2.26	4
Copiapó	30 123	1.46	2.31	1.38	-	-	1.03	18
Serena-Coquimbo	79 603	2.50	2.31	2.83	1.11	1.78	2.11	6
San Felipe-Los Andes	43 456	1.76	2.31	1.21	1.57	0.58	1.49	14
Quilota-Calera	47 581	1.98	1.54	0.88	-	0.58	1.00	20
Valparaíso-Viña	422 251	4.46	2.31	2.54	3.73	3.55	3.32	2
Santiago	2 032 188	6.25	3.75	5.00	5.00	5.00	5.00	1
San Antonio	41 474	1.84	1.54	0.46	-	0.17	0.80	26
Rancagua	53 318	2.11	2.31	2.04	-	1.48	1.59	11
San Fernando	21 774	1.09	2.31	0.92	-	-	0.86	22
Curepto	32 562	1.55	2.31	0.92	-	0.76	1.11	17
Temuco	68 148	2.38	2.31	2.92	1.65	1.65	2.18	5
Cauquenes	17 836	0.85	2.31	0.88	-	-	0.81	25
Lirio	27 568	1.36	2.31	1.13	-	-	0.96	21
Chillán	65 112	2.34	2.31	2.38	1.35	1.57	1.99	8
Concepción-Talcahuano	269 169	3.95	2.31	3.33	2.97	2.15	2.94	3
Lota-Coronel	82 563	2.61	1.54	-	-	-	0.83	24
Los Angeles	35 511	1.64	2.31	1.17	-	-	1.02	19
Lebu	6 248	-	2.31	0.58	-	-	0.58	29
Magall	18 637	0.90	2.31	1.04	-	-	0.85	23
Temuco	72 132	2.45	2.31	2.71	0.87	1.19	1.91	9
Valdivia	61 334	2.26	2.31	2.29	1.03	-	1.58	12
Osoorno	55 091	2.15	2.31	1.67	-	-	1.23	16
Puerto Montt	41 681	1.84	2.31	2.21	-	-	1.27	15
Ancud	7 390	-	2.31	1.00	-	-	0.66	27
Castro	7 001	-	1.54	0.63	-	-	0.43	31
Puerto Aysén	5 488	-	2.31	0.88	-	-	0.64	28
Coyhaique	8 782	-	1.54	1.21	-	-	0.55	30
Punta Arenas	5 488	2.03	2.31	2.75	2.46	0.83	2.08	7

Fuente: ODEPLAN.

*/ Combina la población, la jerarquía política administrativa, la jerarquía institucional, la exportación de servicios y la exportación de bienes. Para un análisis más detallado, véase ODEPLAN, Planteamientos para una política de desarrollo urbano nacional, informe preliminar, septiembre de 1970.

/Las variaciones

Las variaciones en el período son interesantes; Santiago se distanció más de Valparaíso y Concepción entre 1960 y 1968, pese al crecimiento que experimentarían estas dos ciudades y de las políticas de descentralización aplicadas. Concepción sigue ocupando el tercer lugar y tiende a acercarse a Valparaíso, con lo cual surge un centro de desarrollo de importancia nacional en el sur del país. Los centros del norte (Antofagasta, Arica, La Serena-Coquimbo e Iquique) han ganado importancia. Hay una gran solución de continuidad entre Santiago y los otros dos grandes centros urbanos, y entre éstos y las demás ciudades, sobre todo las del sur del país.

La interrelación entre los centros urbanos permite establecer el grado de dominación de unos centros sobre otros y la formación de sistemas y subsistemas (véase el cuadro 12). Si se miden esas interrelaciones por los indicadores convencionales como movimientos de carga y pasajeros, llamadas telefónicas, correspondencia, etc., Chile tendría un solo sistema nacional cuyo centro dominante sería Santiago.

Cuadro 12

JERARQUIZACION DE POLOS DE DESARROLLO

Jerarquización	Indice	Polos
Polo de importancia nacional	5	Santiago
Polo regional de importancia nacional	2.94 - 4.99	Valparaíso, Concepción
Polo regional de importancia multirregional	2.26 - 2.93	Antofagasta
Polo de importancia regional ^{a/}	1.23 - 2.25	Arica, Iquique, La Serena, Coquimbo, San Felipe, Los Andes, Rancagua, Talca, Chillán, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt, Punta Arenas

Fuente: ODEPIAN.

a/ Arica y Punta Arenas tienen el carácter de polos de desarrollo fronterizos.

/d) Caso

d) Caso de un país con más de un centro urbano importante

i) Población. En Colombia, cuatro regiones principales comparten la población y la producción en forma más o menos equilibrada. Sus centros son Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla y no distan de sus municipios y aldeas más lejanas más de 300 km por tierra, aunque con bien conocidas dificultades de transporte. La capital - Bogotá - está en el centro del territorio nacional y la red urbana está formada por aproximadamente 100 poblaciones con más de 1 000 habitantes y alrededor de 30 con más de 30 000. En 1967, los cuatro centros urbanos más grandes concentraban el 22 % de la población total y el 58 % de la urbana.

Colombia cuenta con 2 900 km de costa sobre dos océanos, posee extensas tierras bajas, sabanas y llanuras en el centro, el norte y el oriente y buena parte de su territorio forma parte de la Amazonia. La casi totalidad de la población habita en las zonas montañosas centro-oeste y sur-oeste y, en menor escala, al norte en el litoral atlántico y regiones próximas a él. De tal modo, el 97.8 % de la población vive en el 45 % del territorio. Como se observa en el cuadro 13, los departamentos andinos presentan una alta densidad de ocupación, superior a los 93 habitantes por km² en Cundinamarca, Quindío, Risaralda, Caldas y Valle, seguidos de Antioquia Tolima, Santander y Norte de Santander; en cambio, los departamentos costeros de Bolívar, Córdoba, Chocó, Goajira y Magdalena y el departamento llanero de Meta tienen bajas densidades, que van de 3 a 20 habitantes por km². Si se consideran las relaciones urbano-rurales, se advierte que el porcentaje de población que vive en zonas urbanas aumentó del 39.6 al 48.0 % entre los años 1938 y 1964. Además, se ha manifestado una tendencia a la concentración en grandes ciudades. Así, en 1938 el 22.6 % de la población vivía en centros de más de 100 000 habitantes, en tanto que en las menores de 5 000 habitantes residía el 39.4 %; en cambio, en 1962 se concentraba en los primeros el 51.2 % y en los segundos permanecía sólo el 12.3 % de la población total.

COLOMBIA: DENSIDAD DE POBLACION SEGUN DIVISIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS

	Habitantes por km ² a/		
	1961	1964	1968
<u>Departamentos</u>			
Antioquia	37	39	45
Atlántico	117	219	256
Bolívar	23	26	30
Boyacá	14	16	17
Caldas	105	95	107
Cauca	17	20	22
Cesar	-	11	13
Córdoba	16	23	28
Cundinamarca	90	118	139
Cuécuta	3	4	4
Huila	17	21	23
La Guajira	6	7	8
Magdalena	11	24	28
Meta	1	2	3
Nariño	19	23	24
Norte de Santander	21	26	28
Quindío	-	167	182
Santander	29	32	35
Seseralda	-	115	121
Tolima	39	36	38
Valle del Cauca	85	82	93
<u>Promedio departamentos</u>	<u>24.5</u>	<u>28.2</u>	<u>31.9</u>
<u>Intendencias</u>			
Arauca	1	1.0	1.2
Caquetá	1	1.2	1.5
San Andrés y Providencia	91	300.3	526
<u>Comisarias</u>			
Amazonas	1	0.1	0.1
Putumayo	2	2.2	2.7
Vaupés	1	0.1	0.2
Vichada	1	0.1	0.1
Guainía	-	0.5	0.6
<u>Promedio para territorios nacionales</u>	<u>1.4</u>	<u>0.5</u>	<u>0.5</u>
<u>Promedio para el país</u>	<u>13</u>	<u>15.4</u>	<u>17.4</u>

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

a/ Cifras ajustadas.

/En los

En los últimos decenios, la población colombiana ha estado sometida a un intenso proceso de migración; según el censo de 1964, una tercera parte de los colombianos reside en un área administrativa diferente a aquella en donde nació y una tercera parte de éstos migró dentro de las propias áreas rurales; el fenómeno es tan intenso que la mitad de los habitantes de Bogotá y dos quintas partes de los de las otras áreas urbanas eran migrantes en esa fecha. Por otra parte, se trata de un proceso muy dinámico, pues alrededor del 40 % de los 6.5 millones de migrantes se trasladaron durante los últimos cinco años anteriores al censo. En 1964, las corrientes migratorias eran absorbidas en su casi totalidad por cuatro zonas: Bogotá (36.0 %), Valle (26.7 %), Antioquía (17.5 %) y Atlántico (17.4 %).

ii) Producto, ingreso y servicios sociales. De acuerdo con estimaciones del Departamento Administrativo de Planeación de Colombia, tres departamentos - los de Antioquía, Bogotá D.E. y Valle - con el 33.8 % de la población nacional, aportaban el 42.5 % del producto bruto interno. Otro grupo de ocho departamentos - Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima - totalizaban el 45.7 % de la población y el 43.0 % del producto. Los ocho departamentos restantes, tenían el 19.1 % de la población y el 13.5 % del producto; por último los llamados "territorios nacionales" reunían el 1.4 % de la población y el 1.0 % del producto (véase el cuadro 14). En términos de comparación interna del producto, los tres departamentos principales - Antioquía, Valle y Bogotá - concentraban el 60 % del generado en el sector manufacturero, mientras los dos primeros y Caldas reunían el 31.1 % del sector primario. Por su parte, Bogotá D.E. acumulaba el 24.3 % de las actividades terciarias, seguido por Antioquía (13.8 %) y Valle (12.3 %).

DISTRIBUCION ESPACIAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE COLOMBIA AL COSTO DE FACTORES
Y DE LA POBLACION Y ESTRUCTURA DE LAS ECONOMIAS SECCIONALES, 1964

Secciones	Producto interno bruto al costo de factores (contribución departamental)				Población 15/7/64 (porcen- taje)	Producto interno bruto al costo de factores (composición departamental del PIB)			
	Primario (porcen- taje)	Secun- dario (porcen- taje)	Otras activi- dades (porcen- taje)	Total (porcen- taje)		Primario (porcen- taje)	Secun- dario (porcen- taje)	Otras activi- dades (porcen- taje)	Total
	a/ b/ c/	a/ b/ c/	a/ b/ c/	a/ b/ c/		a/ b/ c/	a/ b/ c/	a/ b/ c/	a/ b/ c/
Antioquia	10.9	21.0	13.8	14.3	14.2	26	31	43	100
Atlántico	0.7	6.7	5.6	4.1	4.1	6	34	60	100
Bolívar	6.2	4.6	4.3	5.1	5.8	43	19	38	100
Boyacá	6.9	3.3	2.8	4.3	6.1	55	16	29	100
Caldas	10.2	3.9	7.3	7.6	8.3	46	11	43	100
Gauca	3.8	0.8	1.4	2.1	3.5	62	8	30	100
Córdoba	5.8	0.4	1.6	2.8	3.4	72	3	25	100
Cundinamarca ^{o/}	8.5	3.8	6.1	6.4	6.4	46	13	41	100
Distrito Especial	0.7	21.0	24.3	15.5	9.7	1	29	70	100
Choacó	0.4	0.2	0.4	0.3	1.0	40	14	46	100
Hulla	3.1	0.5	1.6	1.9	2.4	57	6	37	100
La Guajira	0.7	0.1	0.3	0.4	0.8	60	7	33	100
Magdalena	8.2	0.7	3.4	4.5	4.5	63	3	33	100
Meta	2.0	0.3	0.8	1.1	0.9	63	6	31	100
Nariño	3.4	0.9	1.8	2.1	4.0	54	9	36	100
Norte de Santander	2.5	3.2	2.7	2.8	3.1	32	25	43	100
Santander Sur	5.0	9.1	5.2	6.0	5.7	29	32	39	100
Tolima	9.3	1.3	3.5	5.0	4.8	64	5	31	100
Valle	10.0	18.0	12.3	12.7	9.9	27	30	43	100
<u>Subtotal</u>	<u>98.3</u>	<u>99.8</u>	<u>99.2</u>	<u>99.0</u>	<u>98.6</u>	<u>34</u>	<u>22</u>	<u>44</u>	<u>100</u>
Territorios nacionales	1.7	0.2	0.8	1.0	1.4	60	4	36	100
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>35</u>	<u>21</u>	<u>44</u>	<u>100</u>

Fuente: Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, Tentativa de distribución del producto bruto interno de Colombia por secciones administrativas del país (1964). Informe presentado por el Sr. Francesco Marabelli, Bogotá, Diciembre de 1966.

Nota: Algunos de los totales pueden no corresponder a 100 por redondeo.

a/ Agricultura, caza, pesca y silvicultura; b/ Industria minera y manufacturera; c/ Sin Distrito Especial.

/Con respecto

Con respecto a la distribución regional del ingreso, en una primera aproximación podría afirmarse que alrededor del 60 % de la población tiene ingresos próximos al promedio nacional, mientras un 20 % los tiene por encima y otro porcentaje igual por debajo.^{3/} En particular, Bogotá D.E. y el departamento de Valle, con una población equivalente al 20 % del total nacional tenían en 1964 un producto por habitante superior en un 44 % al promedio nacional; por su parte, seis departamentos - Boyacá, Cauca, Chocó, Huila, Goajira y Nariño - y los "territorios nacionales", aparecen con un producto por habitante muy inferior al promedio nacional (dos de ellos - Goajira y Nariño - sólo llegan a la mitad y uno - Chocó - al tercio) (véase el cuadro 15).

En los servicios sociales, la situación es similar. Los tres principales centros regionales - Bogotá, Medellín y Cali - concentraban en 1964 el 79 % de la matrícula en educación superior y el 72 % de los médicos de las ciudades mayores de 30 000 habitantes. Los tres departamentos correspondientes a dichos centros acusaban analfabetismo del 20 % mientras que en otros como Córdoba, Chocó y Goajira era superior al 50 %.

iii) Industria y energía. En 1967, el Distrito Especial de Bogotá y los departamentos de Antioquia y Valle concentraban el 65.4 % del valor agregado bruto generado por la industria manufacturera, con aportes de 21.4, 23.7 y 20.3 %, respectivamente; por su parte, un segundo grupo de cinco departamentos (Atlántico, Cundinamarca, Santander, Bolívar y Boyacá) reunía el 24.6 %. En general, la actividad manufacturera está emplazada en torno a las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que en conjunto llegaban en 1965 al 80 % del empleo industrial nacional.

^{3/} Véase Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica, Tentativa de distribución del producto bruto interno de Colombia por secciones administrativas del país (1964). Informe presentado por el Sr. Francesco Marabelli, Bogotá, diciembre de 1966.

Cuadro 15

COLOMBIA: EVALUACION DEL NIVEL DE INGRESO POR HABITANTE POR SECCIONES ADMINISTRATIVAS, 1964

Secciones	P.I.B.o.f. (millones de pesos)	Población (miles)	P.I.B.o.f. por habitante (pesos)	Indice promedio nacional por habi- tante = 100
Antioquia	6 904.1	2 477.3	2 786	101
Atlántico	1 999.3	717.4	2 787	101
Bolívar	2 432.8	1 006.3	2 418	88
Boyacá	2 073.8	1 058.2	1 960	71
Caldas	3 653.6	1 455.9	2 510	91
Cauca	1 015.4	607.2	1 672	61
Córdoba	1 346.6	585.7	2 299	83
Cundinamarca a/	3 114.5	1 120.1	2 780	101
Distrito especial	7 460.1	1 697.3	4 395	159
Chocó	161.2	181.9	886	32
Huila	907.5	416.3	2 180	79
Guajará	209.1	147.1	1 421	52
Magdalena	2 144.9	789.4	2 717	99
Meta	541.4	165.5	3 271	119
Nariño	1 026.0	705.6	1 454	53
Norte de Santander	1 332.6	534.5	2 493	90
Santander	2 874.0	1 001.2	2 871	104
Tolima	2 430.9	841.4	2 889	105
Valle	6 123.9	1 733.1	3 533	128
<u>Subtotal</u>	<u>47 751.7</u>	<u>17 241.4</u>	<u>2 770</u>	<u>100</u>
Territorios nacionales	461.6	241.6	1 914	69
<u>Total</u>	<u>48 213.3</u>	<u>17 482.4</u>	<u>2 758</u>	<u>100</u>

Fuente: Naciones Unidas, Programa de Asistencia Técnica: Tentativa de distribución del producto Bruto Interno de Colombia por secciones administrativas del país. Informe presentado por el Sr. Francesco Marabelli, Bogotá, Diciembre de 1966.

a/ Sin distrito especial.

/A este

A este respecto, es interesante señalar que históricamente se ha producido un desplazamiento del centro manufacturero más dinámico. Así, hasta 1930 no aparecía un centro predominante, pero ya entre 1930 y 1940, Barranquilla se coloca al frente del proceso industrial gracias a su función de puerto marítimo de exportación e importación. Posteriormente, durante el decenio de 1940, Medellín toma el liderazgo sobre la base de la capitalización que permite el auge cafetero y la política de sustitución de importaciones provocada por la guerra mundial. Después, a lo largo del decenio de 1950, Cali se convierte en el nuevo centro manufacturero, al impulso del ingreso de capitales extranjeros; en especial, se establecen allí laboratorios farmacéuticos e industrias afines y complementarias - química, envases, cristalerías, etc., así como importantes industrias de alimentos y papeles y cartones. Durante el decenio siguiente y por diversas causas - entre ellas la centralización política - la ciudad más dinámica fue Bogotá. Cabe señalar que este proceso de traslación del centro industrial predominante no implicó el debilitamiento en términos absolutos de los anteriores centros sino su desarrollo a un ritmo más lento. De tal modo, en 1965, mientras Bogotá concentraba el 23.4 % del valor agregado industrial, Medellín retenía el 24.4 %, Cali el 16.3 % y Barranquilla el 8.8 % (véase el cuadro 16).

Con respecto a la energía eléctrica, también existe un alto grado de concentración. Así, en 1967, el 82 % de la potencia instalada de servicio público estaba en cinco departamentos, a saber, Cundinamarca y Bogotá D.E. (29 %), Antioquia (27.6 %), Valle (13.8 %), Atlántico (6.3 %) y Caldas (5.3 %). Existía análoga concentración en la producción de energía eléctrica de servicio público, ya que esos cinco departamentos llegaban al 83.1 %, con la mayor proporción en Antioquia (28.8 %), seguida por Cundinamarca-Bogotá D.E. (23.0 %), Valle (16 %), Atlántico (8.1 %) y Caldas (7.2 %).

Cuadro 16

COLOMBIA: ESTRUCTURA INDUSTRIAL DE LAS CIUDADES, 1965

Ciudades	Población urbana	Valor agdo. indust. total (miles \$ de 1965)	Valor agdo. indus	Valor agdo. indus	Importancia del empleo industrial con relación a la población	
			trial	trial	Urbana	Activa urbana
			en por-centage	per ca-pita \$		
1 Bogotá DE y Soacha	1 789 607	3 036 776	28.4	1 697	4.60	13.31
2 Medellín y suburbano	972 628	2 617 394	24.4	2 686	7.00	22.44
3 Cali y Yumbo	678 752	1 733 486	16.3	2 554	5.60	16.98
4 Barranquilla y Soledad	514 255	946 045	8.8	1 840	4.40	16.63
5 Bucaramanga y suburbano	228 899	305 165	2.9	1 333	3.10	9.95
6 Cartagena	228 823	302 080	2.8	1 320	2.10	7.07
7 Manizales y Villa María	200 831	163 223	1.5	813	2.50	7.80
8 Pereira y Sta. Rosa	189 448	191 099	1.8	954	3.40	8.05
9 Armenia y Calarcá	164 385	60 131	0.6	366	1.00	3.93
10 Cúcuta	155 288	77 186	0.7	497	1.30	3.89
11 Ibagué	133 071	67 549	0.6	508	1.30	3.38
12 Palmira	111 850	190 461	1.8	1 728	4.00	9.65
13 Sta. Marta	95 099	42 309	0.4	445	1.30	3.85
14 Pasto	85 756	41 775	0.4	487	1.30	3.19
15 Neiva	80 623	31 457	0.3	390	0.80	2.40
16 Montería	76 380	11 894	0.11	156	0.50	0.92
17 Buenaventura	73 695	16 106	0.16	219	1.20	2.88
18 Girardot	69 677	79 468	0.8	1 142	1.70	4.90
19 Buga	69 030	156 530	1.5	2 268	2.20	6.21
20 Barrancabermeja	63 807	238 527	2.2	3 787	2.70	8.46
21 Popayán	61 142	42 221	0.4	691	1.00	2.31
22 Tulúa	59 395	31 520	0.3	531	1.30	3.33
23 Cartago	58 098	18 268	0.2	314	1.40	4.05
24 Ciénaga
25 Villavicencio	48 886	18 971	0.2	388	1.10	2.49
26 Sincelajo	46 334	2 405	0.02	52	0.40	1.19
27 Valledupar	48 840	31 197	0.31	639	0.70	1.34
28 Tunja	42 145	38 598	0.4	915	2.00	4.24
29 Sogamoso y Nobsa	37 387	130 476	1.2	3 495	6.90	12.54
30 Duitama	35 325	53 227	0.5	1 506	1.70	3.17
Total		10 670 744	100%			

Fuente: Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Regional y Urbano.

/Además, en

Además, en 1969, Bogotá reunió el 44.7 % de la inversión extranjera, mientras Medellín y Cali juntas recibieron un 21.3 % y el resto de las ciudades del país sólo el 24.0 %;^{4/} y el 49.0 % de las licencias de importación de maquinarias en 1969 y 1970 estuvo destinada a Bogotá. Este creciente predominio de la capital también opera en el campo de la pequeña y mediana industria; por ejemplo, el 34 % del crédito otorgado a esos fines en 1969 correspondió a Cundinamarca, incluida Bogotá.^{5/}

iv) Jerarquización de las ciudades. Una jerarquización de las ciudades colombianas realizada por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia muestra este liderazgo de Bogotá, que queda como la única metrópoli de influencia nacional. A continuación, figuran las tres "metrópolis de equilibrio", que son Medellín, Cali y Barranquilla; por último, se establecieron "centros regionales" y "locales". Estas calificaciones se establecieron a base de indicadores demográficos, económicos y sociales, que incluyen la consideración de la población urbana, el valor agregado industrial, el valor de los cheques pagados directamente y por compensación, el número de camas en los hospitales, la matrícula en la educación superior y la matrícula en centros de capacitación profesional. En el cuadro 17 se muestra el resultado de este trabajo con respecto a las treinta ciudades más grandes.

^{4/} Véase Departamento Administrativo de Planeación, doc. VEIA-028-IP, octubre 1970.

^{5/} Véase Departamento Administrativo de Planeación, doc. VEIA-029-DI.

Cuadro 17

COLOMBIA: JERARQUIZACION URBANA (1965 Y 1966)

Ciudades	Niveles			Jerarquiza- ción adoptada
	Demográficos	Sociales	Económicos	
1. Bogotá D.E. + Soacha	VI	VI	VI	VI
2. Medellín + Mpio. Valle de Aburrá	V	V	VI	V
3. Cali + Yumbo	V	V	V	V
4. Barranquilla + Soledad	V	IV-V	V	V
5. Bucaramanga + Girón, Florida Blanca	IV	IV-V	IV	IV
6. Cartagena	IV	IV-V	IV	IV
7. Manizales + Villa María	IV	IV-V	IV	IV
8. Pereira + Santa Rosa	IV	IV	IV	IV
9. Armenia + Calarca	IV	IV	III	IV
10. Cúcuta	IV	III-IV	III	IV
11. Ibagué	IV	III-IV	III	IV
12. Palmira	III	IV	IV	IV
13. Santa Marta	III	III-IV	III	IV
14. Pasto	III	III-IV	III	III
15. Neiva	III	III	III	III
16. Montería	III	III	III	III
17. Buenaventura	III	III	III	III
18. Girardot	III	III	III	III
19. Buga	III	III	IV	III
20. Barrancabermeja	III	III	IV	III
21. Popayán	III	III	III	III
22. Tulúa	III	III	III	III
23. Cartago	III	III	III	III
24. Ciénaga	III	II-III	II-III	II-III
25. Villavicencio	III	III	III	III
26. Sincelejo	III	II-III	II-III	II-III
27. Valledupar	III	II-III	III	III
28. Tunja	III	III	III	III
29. Sogamoso + Nobsa	III	III	IV	III
30. Duitama	III	II-III	III	III

Fuente: Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Regional y Urbano.

Referencias: VI : Metrópoli nacional.

V : Metrópoli de equilibrio.

III y IV : Centros regionales.

I y II : Centros locales.

3. Algunos problemas e interrogantes

De los dos casos expuestos en el capítulo precedente y de los datos contenidos en el cuadro 1, puede concluirse que el proceso de concentración urbana se manifiesta con gran vigor, y esto incluso en países que han aplicado políticas descentralizadoras como es el caso de Chile. Más aún, parecería que hasta en países en donde existió un cierto equilibrio regional, como en Colombia, existe una tendencia a la concentración en una sola zona metropolitana.

Las consecuencias sociales de ese proceso, especialmente en lo relativo a las condiciones de vida en las grandes metrópolis son bien conocidas; pero no ocurre así en lo que respecta a los aspectos económicos. Desde este punto de vista - si tal perspectiva pudiera ser aislada de las demás - existen fundadas dudas acerca de las ventajas o desventajas que implica la formación y crecimiento de las grandes metrópolis nacionales latinoamericanas, sobre todo cuando éstas traspasan determinados límites.

No se dispone de suficientes elementos de juicio para dar una respuesta categórica a esta cuestión, ya que se carece tanto de estudios empíricos como de antecedentes con el grado necesario de desglose. No obstante, en este trabajo se ha reunido una serie de elementos de juicio referidos al mantenimiento de las economías externas, al control del uso de la tierra urbana, a las relaciones sociales y económicas entre lo urbano y lo rural y, por último, a la distribución del ingreso dentro de algunas grandes ciudades. Se ha considerado que el enfoque crítico de estos problemas parciales puede ser útil - y hasta condicionar - un tratamiento global del tema.

a) Las economías externas

Es bien conocida la ponderación que tienen los factores relacionados con las economías externas en el análisis económico de opciones de localización y su peso decisivo en las decisiones sobre distribución regional de las inversiones. A fin de examinar su significado frente al proceso de metropolitización presente de las economías latinoamericanas, conviene distinguir, entre los diversos factores determinantes de esas economías

/externas, aquellos

externas, aquellos que se vinculan más directamente con determinada unidad productiva - abastecimiento de insumos, acceso a mercados financieros y de subcontratación, proximidad a los centros de decisión y a los servicios técnicos de investigación y capacitación de mano de obra, etc. -, de los que corresponden a la infraestructura, generalmente de responsabilidad pública, necesaria para el desenvolvimiento de la actividad productiva, como vías de transportes y medios de comunicación y a la infraestructura urbana y sus servicios complementarios (vivienda, suministro de agua, servicios médicos, escuelas, etc.).

La distinción es importante tanto desde el ángulo de la duración efectiva de las economías externas correspondientes como de la gravitación que tienen uno y otro tipo de factor en las decisiones privadas y públicas sobre localización de inversiones.

En general, puede admitirse que los factores que se vinculan directamente con las unidades productivas acrecientan permanentemente, sin limitaciones en el tiempo, las economías externas que representan. Cuanto más crezca y más actividad concentre determinada área urbana - lo que no implica necesariamente la misma superficie - mayores y más variadas serán las ventajas que desde ese ángulo ofrecerá a nuevas actividades. Pero no ocurre necesariamente igual con el segundo tipo de factores, y particularmente con los que tienen que ver con la infraestructura urbana.

En términos ideales, una vez consolidado un centro urbano determinado, con dotación adecuada de los servicios públicos correspondientes, éste estará en condiciones de albergar una población mayor, justificada por la instalación de nuevas empresas. Se aprovecharán más intensamente las instalaciones generales de que ya se dispone y por lo tanto los costos serán decrecientes por cada persona agregada.

Esa relación no puede ser lineal, puesto que necesariamente se alcanzarán puntos críticos sucesivos en que se saturará la densidad de utilización de determinados servicios y se harán necesarias inversiones relativamente cuantiosas de ampliación, las que ofrecerán nuevas posibilidades de economías externas hasta llegar a un nuevo punto crítico. En una determinada ciudad, por ejemplo, las obras de agua potable o de electricidad dan abasto para 100 000 habitantes; pasado ese límite debe construirse un acueducto

/o instalarse

c instalarse nuevos grupos electrógenos, que podrían atender a 300 000 habitantes, y cuando se llegue a esa magnitud se plantearía nuevamente el problema.

Lo anterior pone de manifiesto que las economías externas que cabe asociar a asentamientos de nueva población en una región dada dependen de cada situación y de cada momento particular. A más largo plazo interesaría saber si el costo de la infraestructura urbana tiende a aumentar o a disminuir en relación con el tamaño de la población correspondiente. Sobre este tema hay escasas investigaciones empíricas, y sus resultados no siempre concuerdan aun para un mismo país. Por ejemplo, en un trabajo efectuado en Italia por la SVIMEZ en 1956, en el que se estimaron los costos de la inversión social fija por cada habitante de un centro urbano, se consideró que esa cifra llegaba a 123 000 liras en las ciudades de 30 000 habitantes, a 194 000 liras en las de 30 000 a 200 000 habitantes y a 357 000 liras en las mayores de 200 000 habitantes.^{6/} En cambio, otro estudio, realizado también en Italia, asigna un mayor costo de construcción, dotación y mantenimiento a las ciudades de alrededor de 100 000 habitantes, valor que disminuye tanto en las ciudades más pequeñas como en las más grandes.^{7/}

En el caso de América Latina, se ha realizado un intento de medir los costos de la urbanización tomando como base datos de la ciudad de Caracas.^{8/} Se consideró que deberían tomarse en cuenta cuatro elementos fundamentales: tierra, servicios domiciliarios, vivienda y servicios comunales.

Los principales elementos que influyen en el aumento de los valores de la tierra urbana son la zonificación - es decir, la asignación a usos urbanos - y sus cambios, la instalación de servicios, la realización

6/ Véase Svimez, "La Localizzazione industriale ed i costi sociali dell' insediamento di nuova unità lavorative" en Informazioni SVIMEZ, Roma, mayo de 1957. Citado por Alessandro Busca y Salvatore Cafiero en "Costo social del asentamiento", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, agosto de 1966, p. 40.

7/ Véase Tekno, Ricerca sui costi di insediamento urbani ed industriali in varie città d'Italia, Milan 1963. Citado por Busca y Cafiero, op. cit., p. 41.

8/ Véase Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, Desarrollo Urbano y Desarrollo Nacional, Caracas, marzo 1971, pp. 217 a 248.

de accesos importantes u otras obras y la demanda. El resultado de la acción de estas variables es el costo del asentamiento que, en el referido estudio del CENDES, se comparó con la densidad de la población. Se consideró la estimación de los organismos públicos acerca del valor de la tierra zonificada en Caracas y se la relacionó con la densidad por habitante. Según estos datos, el costo por habitante, con una densidad de 100 habitantes por hectárea, es de 17 000 bolívares; a medida que la densidad aumenta, se rebaja el costo por persona hasta un mínimo de 8 000 bolívares con una densidad de 400 habitantes y a partir de ese punto, los precios pagados casi se estabilizan, no obstante el aumento de la densidad. Ello produce grandes ganancias a los propietarios en las zonas de mayor aglomeración.

Con respecto a los servicios, el trabajo del CENDES se basa en datos sobre su costo en algunos proyectos de urbanización realizados en Caracas por el Banco Obrero y por empresas privadas. Se consideraron por separado los costos de los servicios de acueducto, cloacas, electricidad y calles de servicio directo a las parcelas y se los comparó con la densidad de la población. Se comprobó, primero, una disminución de costos a medida que aumenta la densidad, hasta que se produce una estabilización; después, al superarse la densidad de 1 000 habitantes por hectárea, los costos comienzan a elevarse. El citado estudio advierte que estos resultados constituyen sólo una primera aproximación y que sólo deben tomarse como representativos de una tendencia.

Una comparación entre la importancia relativa de los costos de la tierra, de la construcción y de los servicios mostró - para la densidad de costos más bajos de los servicios que corresponde a 1 000 habitantes por hectárea - que el costo de los servicios es de alrededor de 100 bolívares por persona, mientras que el de la construcción fluctúa entre 5 000 y 7 000 bolívares y el de la tierra es de 7 500 bolívares por habitante.

En todo caso, cabe tener presente que en muchos países latinoamericanos se dan actualmente otros factores que pueden debilitar o frustrar las posibilidades de aprovechar las economías externas más grandes de las zonas metropolitanas. Baste recordar los altísimos índices de concentración urbana alcanzados ya - altos en comparación con otros países más desarrollados

y en relación con el carácter de la economía urbana respectiva -, la intensidad del proceso de migración interna, y los pronunciados déficit de servicios sociales acumulados en esas zonas.

La rápida urbanización ha rebasado en muchos casos la capacidad de satisfacer la demanda de servicios públicos, situación fácilmente explicable si se considera que la población urbana latinoamericana aumentó en el decenio de 1950 en 71 % ^{2/} (en Europa sólo lo hizo en 18 %). Es común que en ciudades que han crecido rápidamente decaiga la aptitud para prestar esos servicios con eficiencia y se originen graves inconvenientes, sobre todo en el transporte y comunicaciones dentro de la misma ciudad. En algunas zonas metropolitanas, la movilización diaria afecta a decenas de miles de personas que habitan a distancias de 30 a 60 km del lugar en que trabajan; el costo de este traslado no ha sido medido, pero sin duda significa indirectamente un aumento de las horas de trabajo, una disminución de salarios, y una baja en la productividad individual determinada por el cansancio, además del costo directo del transporte.

Por su parte, los déficit acumulados de servicios sociales son exorbitantes. Así se calcula que en 1961 el déficit habitacional urbano de América Latina era de 14 millones de viviendas, con el agravante de que tiende a aumentar. Alrededor de 30 % de la población urbana carece de servicios de agua. En cuanto a educación, en 1960 existían en el conjunto de la región 40 millones de adultos analfabetos y la escolaridad media de la población adulta era de 2.2 años.

En el caso particular de Venezuela, considerado en el citado estudio del CENDES, la situación de las ciudades mayores de 20 000 habitantes en lo que respecta a vivienda y servicios públicos básicos muestra déficit de 37.8 % en vivienda, 38.9 % en acueductos, 60.9 % en cloacas, 16.3 % en electricidad, 25.0 % en educación primaria, 51.0 % en educación media y 25.1 en asistencia médica (hospitales generales).

^{2/} De este incremento, alrededor de un tercio - en proporción decreciente en los países más grandes - se debe a que nuevas ciudades sobrepasan los 20 000 habitantes; el resto obedece al aumento de población en las ciudades preexistentes.

En esas condiciones, es dudoso que hubiera oportunidades de aprovechar economías externas en la ampliación de muchas zonas metropolitanas latinoamericanas; por el contrario, es probable que en algunos casos el costo de la infraestructura urbana por persona para la creación de ciudades enteramente nuevas sea inferior al que implicaría la extensión de los grandes centros urbanos existentes.

Estas condiciones ponen claramente de manifiesto cuán distinto significado tienen las economías externas y, por lo tanto, los criterios de asignación regional de recursos, según se enfoquen desde el punto de vista de una empresa o proyecto en particular o de la economía nacional en su conjunto. En el primer caso, y mientras se comparen los resultados de operación previsibles con las inversiones directamente productivas, las ventajas estarán del lado de la aglomeración ilimitada y éste es en definitiva uno de los criterios principales en que se apoyan las decisiones privadas de inversión. Pero en esos cálculos de productividad o rentabilidad no se tienen en cuenta las exigencias a veces cuantiosas de inversiones públicas (nacionales o municipales) complementarias, que en el hecho representan una subvención indirecta a las empresas. En otras palabras, los costos de urbanización están a cargo del Estado, las economías de escala son aprovechadas por las empresas y las familias, y cuando se producen deseconomías de aglomeración, están a cargo del sector público. Puesto de otro modo, se podría preguntar si para la economía nacional no sería más beneficioso el emplazamiento de nuevas empresas en polos de desarrollo de segundo o tercer orden, a cuyo proceso de modernización podrían contribuir, que su ubicación en grandes aglomeraciones, en la medida en que éstas registran costos crecientes para la ampliación de la infraestructura y los servicios públicos adicionales. Desafortunadamente, no se dispone de antecedentes que permitan apreciar en qué medida esta apreciación es válida ni siquiera para algunas zonas metropolitanas latinoamericanas. Por otra parte, un enfoque dinámico del problema muestra que en una primera etapa las aglomeraciones urbanas sirvieron de base de sustentación al desarrollo regional y aun al nacional. Pero parecería que a partir de un determinado momento, sobre todo a causa de su expansión incontrolada, su funcionamiento requiere gastos públicos y

/transferencias de

transferencias de ingresos del resto del país, que implican verdaderas "deseconomías" externas. Además, un análisis histórico más profundo, podría vincular este proceso al fenómeno de concentración económica y del ingreso que parece caracterizar el desarrollo reciente de países latinoamericanos con industrialización diversificada y compleja.

b) El control del uso de la tierra urbana

Paralelamente a las ventajas o problemas que el proceso de concentración urbana puede traer debido a las economías externas, se ha observado muchas veces que el crecimiento de las metrópolis, por ser acelerado y casi siempre desordenado, tiene repercusiones sociales negativas. Entre otros, se presentan problemas relativos a la intensidad del tráfico urbano, a la contaminación atmosférica, a la salubridad de la vivienda, que terminan por bajar sensiblemente el nivel de bienestar de las poblaciones así concentradas, lo que a su vez lleva a exigencias de inversiones en la apertura de nuevas vías de comunicación, de espacios verdes y aun de renovación urbana. Pero el costo de estas intervenciones en el espacio urbano de las metrópolis es muy grande y aun creciente, en especial debido a la importante valorización de la tierra urbana determinada por el proceso mismo de concentración.

Un dato, que aisladamente no sería significativo pero que podría indicar una situación generalizada, es el que resulta de comparar la evolución del costo de la tierra en ciudades centrales y periféricas. El caso de Venezuela - siguiendo siempre el estudio del CENDES citado en la sección anterior - muestra que en las ciudades del centro metropolitano (Caracas, Valencia, Maracay, Maiquetía, La Guayra, Puerto Cabello y Los Teques) el costo de la tierra se ha elevado considerablemente; el aumento en Caracas supera con mucho al de las otras ciudades, pero en las demás la tasa anual de crecimiento ha sido del 10 %. En cambio, en las ciudades del resto del país la tasa de aumento ha sido mucho menor y en algunos casos se ha estancado.

La extensión incontrolada de las zonas urbanas, por su parte, trae nuevos problemas en lo que toca a medios de transporte y a los equipos urbanos básicos, como el sistema de alcantarillado y agua potable, y a los servicios de salud y de educación. La limitación de los instrumentos jurídicos disponibles en América Latina para un control social más estricto sobre el uso de

/la tierra

la tierra lleva a una extensión indefinida de la superficie ocupada por las ciudades y se produce así una disminución de las densidades demográficas. De tal modo, se anulan las ventajas que la concentración urbana puede significar en la disminución de los costos por habitante de los medios de transporte y de los equipos y servicios urbanos y es casi imposible para las municipalidades, aun con la ayuda del poder central, hacer frente a las inversiones exigidas para por lo menos mantener una cierta equivalencia en las condiciones de vida urbana. Por otra parte, las distancias excesivas que hay que recorrer diariamente llevan a un desgaste que afecta a parte significativa de las poblaciones urbanas. Los gobiernos se han visto entonces obligados a procurar la solución de este problema del transporte diario por medio de sistemas en general bastante costosos en términos de inversión, como es el caso por ejemplo, de los transportes subterráneos. En São Paulo y Rio de Janeiro, por ejemplo, se ha calculado el costo de cada kilómetro de línea en 10 millones de dólares.

La continua expansión de las zonas metropolitanas, para ser aceptable debería ser controlada, de tal modo que pudieran obtenerse costos por habitante óptimos en los diferentes tipos de servicios urbanos; la técnica urbanística podría quizás neutralizar ciertas desventajas de las grandes concentraciones y valorizar sus ventajas, pero en América Latina son notorias las limitaciones existentes en los controles urbanísticos y las dificultades para obtener un crecimiento urbano que obedezca a patrones previamente programados. Son excepcionales los casos de grandes ciudades que hayan podido someterse enteramente a esos controles. El crecimiento incontrolado y desordenado que se produce, casi siempre se traduce en el deterioro de las condiciones de vida urbana y plantea la necesidad de determinados tipos de inversión precisamente por esa falta de control. Por lo demás, esos problemas se encuentran también en las grandes ciudades de los países desarrollados, a veces con mayor gravedad. Es significativo, en este sentido, el interés creciente de esas naciones en los problemas del medio ambiente, que guardan relación principalmente con la preservación del equilibrio ecológico y con la lucha contra la contaminación derivada de los desechos de la actividad industrial. En este aspecto, cabe agregar incidentalmente que América Latina apenas si ha

/tenido oportunidad

tenido oportunidad de sufrir los inconvenientes de la industrialización, de modo que los principales factores que degradan su medio ambiente son producto del subdesarrollo (uso abusivo de los recursos naturales, marginalidad, déficit de servicios básicos, consecuencias de economías de enclave, etc.).

c) Relaciones de la zona metropolitana con otras regiones

Dentro del problema de la metropolitización, es fundamental la cuestión de las relaciones de la zona urbana con las demás regiones y, en especial, con las zonas rurales. No sólo se trata de considerar la situación de una región aisladamente, sino de tratar de establecer si el proceso es interdependiente y si la contrapartida del auge de una zona metropolitana, por ejemplo, es la transferencia de ingresos - y consecuentemente el empobrecimiento - de otra región. En realidad, no existen investigaciones que prueben esta tesis; sin embargo, se expondrán brevemente dos estudios vinculados con el tema, realizados uno por el Consejo Federal de Inversiones de la Argentina y otro por la CEPAL.

i) El intercambio de bienes y servicios. Una de las pocas investigaciones que trata de medir las relaciones interregionales se refiere al caso de la Argentina,^{10/} en el que se muestra cómo un gran centro económico - la zona metropolitana - efectivamente absorbe recursos generados en las provincias, pero la transferencia de ingresos no es homogénea ni del mismo signo en todos los casos: envuelve un traslado de ingreso desde las zonas agrícolas más ricas hacia la zona metropolitana, y una subvención de ésta a las provincias más pobres. Aparecen dos tipos de zonas beneficiadas - la metropolitana y las provincias pobres - y una que subvenciona - las provincias agrícolas de alta productividad y dos provincias laneras y petroleras (véase el cuadro 18). En el primer caso, la zona metropolitana, integrada por la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, "exporta" manufacturas e "importa" productos agrícolas, de tal manera que la relación de precio de intercambio influye en la traslación de ingresos. Así, por ejemplo, esa relación mejoró en 21.7 % entre 1956 y 1959 para la zona metropolitana. El índice de precios de sus "importaciones" se elevó en 263.6 % y el de sus "exportaciones" en 342.5 %. Además, es allí donde se encuentran los servicios - sobre todo los de financiamiento, seguros y exportación - que utilizan las demás provincias.

10/ Véase Consejo Federal de Inversiones, Bases para el desarrollo regional argentino, Buenos Aires, 1963.

Cuadro 18

ARGENTINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO POR HABITANTE Y SALDO
COMERCIAL DEL INTERCAMBIO INTERPROVINCIAL, 1959

	Producto bruto interno por habitante (miles de pesos de 1953)	Saldo comercial del intercambio interprovincial (millones de pesos de 1959)	
		Total a/	Interno b/
Area Metropolitana	7.6	-27 175	-34 477
Resto de la Provincia de Buenos Aires	8.1	12 750	12 322
Catamarca	2.8	-663	-633
Chaco	4.1	777	468
Chubut	9.3	-210	1 284
Córdoba	5.3	9 566	11 970
Corrientes	3.1	293	610
Entre Ríos	4.2	-492	-429
Formosa	2.9	117	-32
Jujuy	5.2	645	1 107
La Pampa	8.2	1 818	1 956
La Rioja	2.9	-238	-217
Mendoza	6.5	2 654	3 479
Misiones	2.1	-1 016	-720
Neuquén	3.8	414	551
Río Negro	6.2	727	860
Salta	4.0	-1 266	56
San Juan	5.0	679	906
San Luis	3.8	-449	-398
Santa Cruz	14.8	1 832	1 790
Santa Fe	6.4	4 095	-308
Santiago del Estero	2.3	-739	-313
Tierra del Fuego	20.5	81	128
Tucumán	4.2	-645	40
Saldo		3 555	0

Fuente: Consejo Federal de Inversiones, Bases para el desarrollo regional argentino, op. cit., pp. 56 y 98.

a/ Incluye el intercambio internacional.

b/ Excluye el intercambio internacional.

/Por su

Por su parte, las provincias pobres también son subvencionadas en una magnitud que en términos absolutos es pequeña, pero que es significativa si se la compara con su producto interno bruto; estas subvenciones consisten sobre todo en la asignación de recursos, por parte del gobierno nacional, destinadas a obras públicas o a gastos corrientes de educación y salud.

Las provincias de las que surgen estos recursos son las que practican en gran escala una agricultura moderna y generan alrededor de las tres cuartas partes de la producción agrícola y ganadera nacional (resto de la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y La Pampa), a las que se suman dos provincias laneras y petroleras (Santa Cruz y Neuquén). En todos los casos se trata de provincias pujantes, con un alto ingreso por habitante que - excepto Neuquén - es superior al promedio nacional y muy cercano al de la zona metropolitana. Se presenta así un panorama caracterizado por la existencia de una gran zona industrial - la metropolitana - que absorbe recursos económicos de las zonas agrícolas modernas a través del pago de servicios y de la relación de precios del intercambio y que absorbe mano de obra, sobre todo de las provincias pobres; paralelamente, subvenciona, en medida mucho menor, a las provincias pobres.

A su vez, las cinco provincias agrícolas ricas y las dos provincias laneras y petroleras citadas subvencionan fuertemente a la zona metropolitana; en ellas se genera el 72 % de la producción agrícola nacional y el 75 % de la ganadera, con una productividad relativamente elevada; pero se trata de provincias que dependen de la zona metropolitana para el financiamiento, la comercialización interna, las exportaciones y el abastecimiento de la mayor parte de los productos manufacturados que utilizan. Por último, las provincias más pobres ceden mano de obra - en su mayoría no calificada - y recuperan por la vía de subvenciones presupuestarias del gobierno nacional lo que pierden por pago de servicios y eventualmente por relación del intercambio.

Es difícil estimar en qué medida este fenómeno pueda darse en otros países latinoamericanos, sobre todo si se tiene en cuenta que el caso de la Argentina es relativamente atípico, pues las diferencias regionales son allí menores que en la generalidad de los países de la región, y mucho menores

/también las

también las presiones del crecimiento de población en las zonas más atrasadas. Lo que sí parece claro es que, aun si pudiera extenderse la experiencia argentina a otros países, ello no significaría que tenderían a atenuarse espontáneamente las disparidades regionales de ingreso y condiciones de vida. Se requiere algo más que una transferencia de ingresos reales en forma de servicios sociales para que las zonas retrasadas puedan lograr un crecimiento económico más dinámico.

ii) Un aspecto del problema urbano-rural proyectado a largo plazo en un modelo global. Recientemente, la CEPAL elaboró un modelo resuelto por experimentación numérica para estudiar estrategias integrales de mediano y largo plazo;^{11/} en especial, se ha tratado de considerar simultáneamente los aspectos demográficos y educativos, la estratificación social, el consumo, la producción e inversión, el comercio exterior, la propiedad del capital, la tecnología, la nacionalización, la distribución del ingreso y la política fiscal. Como al considerar la población se discriminó entre la rural, la urbana de ingresos bajos y la urbana de ingresos altos, los resultados obtenidos permiten señalar algunas características de las relaciones urbano-rurales. En la aplicación del modelo, se utilizaron cifras que se referían a una situación parecida a la de varios países de América Latina y se proyectaron hacia el futuro las estructuras, formas y modalidades del proceso actual de crecimiento. Como se prolongó en el tiempo la evolución que se viene registrando, se supuso que todos los parámetros conservarían sus tendencias históricas. En particular, se examinó la situación de la población, la ocupación, el gasto, el ingreso y el déficit (véase el cuadro 19).

Según los supuestos adoptados, con una tasa anual de crecimiento de la población que disminuye de 2.9 % en 1968 a 2.7 % en 1975, y considerando las migraciones normales, resultaría un importante descenso de la población rural y un aumento notable en la urbana de los segmentos de ingresos bajos.

^{11/} Véase CEPAL, Un modelo para comparar estilos de desarrollo o políticas económicas optativas (documento E/CN.12/907). En las páginas 43 a 54 de ese trabajo se describen las ecuaciones del modelo.

Cuadro 19

INDICADORES DE POBLACION, OCUPACION, GASTO, CONSUMO, INGRESO Y DEFICIT
 (Proyecciones sobre la base de la estructura y evolución histórica)

	1968	1975	1980
Población (estructura por grupos)			
Rural	50.1	41.8	31.6
Urbano bajo	39.6	46.2	54.8
Urbano alto	10.2	12.0	13.6
Desocupación (porcentaje de población activa)			
Rural	8.2	17.0	4.3
Urbano bajo	6.9	9.6	17.4
Urbano alto	0.5	-1.8	-1.9
Gasto total (en millones de unidades monetarias)	55 046.6	95 104.0	147 135.4
Estructura por grupo (porcentaje)			
Rural	18.2	13.1	9.1
Urbano bajo	37.6	39.3	41.9
Urbano alto	44.3	47.6	49.0
Consumo por habitante respecto rural			
Urbano bajo (rural = 1)	2.6	2.8	2.8
Urbano alto (rural = 1)	11.9	13.5	13.7
Ingreso total (en millones de unidades monetarias)	56 026.0	100 445.3	150 267.1
Estructura por grupo (porcentaje)			
Rural	13.3	8.6	6.9
Urbano bajo	32.4	28.6	27.6
Urbano alto	54.4	62.8	65.6
Ingreso por habitante (en unidades monetarias)			
Rural	197.7	238.1	330.6
Urbano bajo	594.5	699.6	763.2
Urbano alto	3 333.3	4 885.4	5 821.9
Subsidio total (millones de unidades monetarias)	1 432.2	2 974.6	5 174.6
Déficit (millones de unidades monetarias)			
Rural	1 585.3	2 192.4	1 060.6
Urbano bajo	641.8	4 186.5	12 349.9
Urbano alto	-4 638.7	-14 694.7	-21 716.7

/Con respecto

Con respecto a la desocupación, se advierten tres situaciones diferentes. Al principio del período, existe una desocupación que va de 6.9 a 8.2 % en la población urbana de bajos ingresos y en la rural, mientras que en el sector urbano de altos ingresos es mínima. En 1975 crecería desmesuradamente la desocupación rural (llegaría al 17 %), en tanto lo haría a una menor tasa la urbana de bajos ingresos y se provocaría una necesidad de mano de obra en el sector urbano de altos ingresos. Al fin del decenio disminuiría significativamente el desempleo rural (a 4.3 %) sobre todo a causa de la emigración hacia las ciudades, pero ella misma provocaría una situación insostenible en el sector urbano de bajos ingresos (desocupación del 17.4 %), mientras en el urbano de altos ingresos la escasez de mano de obra se mantiene en sus niveles.

En cuanto a la estructura del gasto, disminuiría notoriamente la participación de la población rural, mientras la urbana - tanto de bajos como de altos ingresos - continuaría creciendo a su ritmo histórico. Los consumos de otros grupos también mantendrían su ritmo histórico y se conservarían las disparidades existentes al principio del período.

El ingreso del grupo rural disminuiría, en términos relativos, a la mitad durante el período, mientras el urbano de bajos ingresos lo haría a un ritmo más moderado; en cambio, se registraría una elevación en el grupo urbano alto. Se produciría un déficit moderado en el sector rural, con una elevación en 1975 y una disminución posterior; en cambio, el del urbano bajo aumentaría rápidamente y se haría intolerable al final del período, mientras el urbano alto produciría crecientes y muy importantes superávits.

En definitiva, el hecho fundamental que surge de la aplicación de este modelo global - concebido para seguir la evolución del conjunto de la economía - es la situación insostenible de la población urbana de ingresos bajos al cabo de un decenio, debido tanto a la desmesurada desocupación como al déficit de ingresos, que crece a una tasa acumulativa anual de 28 %, imposible de cubrir. Huelga insistir que el análisis sólo trata de ilustrar, en condiciones más bien hipotéticas, acerca del agravamiento de los problemas que se engendrarán, si no se modifica la evolución estructural actual.

/d) Algunas

d) Algunas características de la distribución del ingreso familiar en varias zonas metropolitanas 12/.

Se ha señalado en el párrafo anterior el problema que plantea la población urbana de bajos ingresos. A continuación, se analizará con mayor detalle la distribución del ingreso en las zonas metropolitanas, en la que en general, junto a las grandes desigualdades, se advertirá un nivel absoluto más alto - aun en los estratos inferiores - con relación a las demás regiones. Este hecho es una de las causas fundamentales de la atracción que ejercen las grandes ciudades sobre la población rural y los núcleos urbanos menores. Las migraciones hacia las grandes ciudades refleja la esperanza de posibilidades concretas de mejorar las condiciones de vida.

Se analizarán características generales de la distribución del ingreso familiar en algunas zonas metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo, Santiago de Chile, San José de Costa Rica, Distrito Federal de México y Caracas), en comparación con las distribuciones nacionales. Las categorías perceptoras se dividirán por orden creciente de ingreso en cinco grupos constituidos sucesivamente por el primer 20 % más pobre de las unidades perceptoras, el 60 % siguiente considerado en sus dos mitades a ambos lados de la mediana, el 15 % por debajo del grupo más alto, y finalmente el 5 % más alto. (Véanse los cuadros 20, 21 y 22).

12/ En esta sección se recogen datos y conclusiones de un estudio inédito de la CEPAL referido a la distribución comparada del ingreso en algunas grandes ciudades de América Latina.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL EN ALGUNAS ZONAS METROPOLITANAS

Unidades perceptoras (porcentajes)	Brasil, 1961-1962 a/			Chile 1964	Costa Rica 1961	México 1957	Venezuela 1962	Promedio total familias
	Río de Janeiro	Sao Paulo Familias	Gran Santiago familias	San José familias	Distrito Federal familias	Caracas familias		
10	2.0	2.3	1.5	2.0	2.2	2.2		
10	3.0	3.5	2.8	3.0	3.1	3.5		
20		5.0	5.8	4.3	5.0	5.3	5.7	5.0
10	4.0	4.2	4.1	4.0	3.9	4.6		
10	5.0	5.1	4.2	5.0	4.8	5.8		
10	6.1	5.9	6.0	5.5	5.5	6.9		
30		15.1	15.2	14.3	14.5	14.2	17.3	14.8
10	7.6	7.0	7.6	6.8	6.3	7.8		
10	9.3	8.3	9.5	8.7	8.7	9.5		
10	12.3	10.9	12.1	10.0	11.7	12.0		
30		29.2	26.2	29.2	25.5	26.7	29.3	28.4
10	15.7	14.3	17.3	17.0	16.3	16.5		
10	35.0	38.5	34.9	38.0	37.5	31.2		
15		26.6	24.8	29.2	29.0	27.8	27.7	27.5
5		24.1	28.0	23.0	26.0	26.0	20.0	24.3
<u>Total</u>								
<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuentes:

Brasil: Fundação Getúlio Vargas - Inst. Brasileiro de Economia, Pesquisa sobre orçamentos familiares, 1961-1962.

Chile: Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1964, Demanda de bienes durables, Gran Santiago, junio de 1964. Santiago, Chile 1965.

Costa Rica: Carlos Quintana Ruiz, Análisis del ingreso familiar en el área metropolitana de San José. Universidad de Costa Rica, 1962.

México 1957: Dirección General de Estadísticas, Ingresos y egresos de la población de México; mes de octubre de 1956. México 1958.

Venezuela: Dirección General de Estadísticas y Censos, Primera encuesta nacional sobre ingresos y egresos familiares, Documento 5, Caracas, 1964.

Cuadro 21

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA
(Porcentajes del ingreso total)

Unidades perceptoras	Brasil 1960 población remunerada	Familias ^{a/}				Pro- me- dio
		Chile 1965	Costa Rica 1961	México 1963	Venezuela 1962	
10	1.5	1.2	2.6	1.5	1.4	
10	2.0	2.3	3.4	2.1	1.6	
20	3.5	3.5	6.0	3.6	3.0	3.1
10	3.0	3.0	3.8	3.1	3.0	
10	3.5	4.1	4.0	3.8	3.7	
10	5.0	5.4	4.4	4.9	4.6	
30	11.5	12.5	12.2	11.8	11.3	10.3
10	6.5	6.5	5.4	6.0	6.0	
10	7.3	8.5	7.1	8.1	8.3	
10	9.7	10.7	9.3	12.0	13.4	
30	23.5	25.7	21.8	26.1	27.7	24.1
10	12.0	15.3	14.0	17.0	17.3	
10	49.5	43.0	46.0	41.5	40.7	
15	22.0	27.8	25.0	29.5	31.5	29.2
5	39.5	30.5	35.0	29.0	26.5	33.4

Fuentes: Brasil, Costa Rica, México y Venezuela: CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1968.

Chile: CORFO, Geografía Económica de Chile, (primer apéndice), Santiago Chile, 1966.

^{a/} Familias equivalentes a jefes de hogar en los censos de la vivienda.

Cuadro 22

ESTIMACIONES SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL MEDIO POR HABITANTE Y POR TRAMOS, 1965

(Dólares de 1960)

	Ingreso medio por tramos					
	Ingreso personal medio por habitante	20% más pobre	30% inferior	30% superior	15% inferior	5% superior
Brasil	260	45	100	200	380	2 055
Río de Janeiro	805	200	405	780	1 425	3 880
São Paulo	775	225	390	675	1 280	4 340
Chile	480	85	200	410	890	2 930
Gran Santiago	660	140	315	640	1 285	3 035
Costa Rica	385	115	155	280	640	2 695
San José	500	125	240	425	965	2 600
México	475	85	185	415	935	2 755
Distrito Federal	1 050	280	495	935	1 940	5 460
Venezuela	530	80	200	490	1 115	2 810
Area metropolitana de Caracas	870	250	500	850	1 610	3 480
Noruega a/	930	210	640	1 070	1 560	2 870
Reino Unido a/	1 400	360	825	1 540	2 335	5 375

Nota: Estimaciones muy provisionales basadas en antecedentes fragmentarios.

a/ Esos niveles de ingreso para los países europeos corresponden a los de 1960. CEPAL.

El 20 % más pobre de la población percibe en promedio un 5 % del ingreso en las zonas metropolitanas contra un 3.1 % en todo el país. Referidos a los niveles absolutos de ingreso personal medio, esos porcentajes indican un ingreso per habitante de entre 130 y 300 dólares contra promedios nacionales que oscilan entre 50 y 110 dólares. En el conjunto nacional, no obstante la variedad de las situaciones, este segmento está integrado hasta en un 90 % por trabajadores ocupados en las actividades de tipo primitivo del sector agropecuario y la porción restante está constituida por trabajadores no calificados, o analfabetos empleados en servicios personales y en la construcción en las localidades rurales o urbanas menores. En cambio, en las zonas metropolitanas es mucho más reducido y su influencia no parece exceder del límite del primer decil. Asimismo, la participación del sector agropecuario no sólo es inferior al 4 % del empleo total en las ciudades consideradas (excepto San José), sino que muestra mayor eficiencia que al nivel nacional, dado el alto valor de la tierra y el mayor nivel de educación de las poblaciones urbanas dedicadas a esa actividad.

Además, las informaciones relativas a esas ciudades indicarían que con excepción de algunas familias que reciben pensiones y de trabajadores en los servicios personales, una proporción considerable de esa categoría estaría constituida por familias encabezadas por mujeres. Aparte de la anterior, existe una significativa diferencia entre el conjunto de los países y las zonas metropolitanas en lo referente a la estructura funcional de ese grupo. En efecto, en el orden nacional está integrado en alrededor de un 80 % por obreros, en especial ocupados en la agricultura y en los servicios; en cambio, la posición ocupacional de ese grupo en las zonas metropolitanas es más variada. En Caracas, por ejemplo, los obreros representarían un 60 % de ese primer 20 % siendo el resto integrado en proporción casi igual por trabajadores independientes, y modestos empleados de los servicios personales;^{13/} en otras ciudades, por ejemplo, São Paulo, o el Gran Santiago, los empleados representan una fracción aún más reducida, pues los pensionados y jubilados tienen una mayor representación.

^{13/} Universidad Central de Venezuela, "Estratificación social y familia" Estudio de Caracas, volumen IV.

En el 30 % siguiente se observa que la estructura antes descrita experimenta cambios importantes. En países como Brasil, Costa Rica y México, la población agropecuaria, aunque en menor proporción que la alcanzada en la composición del primer 20 %, sigue ejerciendo una influencia casi determinante. Un poco más de la mitad de sus integrantes provienen de la agricultura, y el resto está ocupado en la construcción, las industrias tradicionales - en especial las textiles - y los servicios. En contraste, en los otros países considerados se invierten esas proporciones a favor de los últimos sectores mencionados. La participación de este 30 % oscila entre un 11 y 12.5 % del ingreso total y en términos de ingreso medio absoluto varía entre unos 100 (Brasil) y 200 dólares (Chile y Venezuela). En cambio, en las zonas metropolitanas, esta categoría recibe una proporción mayor del ingreso, debido a que es casi nula la influencia del sector primitivo y a que su estructura funcional es más diversificada. Por ello, su participación en el ingreso metropolitano es más alta y muestra mayores variaciones entre las diferentes ciudades; así, oscila entre 14.2 y 17.3 %, lo que implica un ingreso personal medio que fluctúa alrededor del promedio total de la región, o sea, entre unos 240 y 500 dólares.

En la mitad más elevada de la distribución, en el orden nacional, se reduce apreciablemente la influencia de las zonas rurales, debido a la naturaleza preferentemente urbana de esa población. Así, desde el punto de vista funcional y considerando el total nacional - las proporciones variables según los países - figuran empresarios medianos de la agricultura y de ciertos servicios no especificados; obreros especializados de las industrias tradicionales y de las grandes explotaciones agropecuarias; y una alta proporción de oficinistas y de trabajadores independientes, principalmente vendedores y similares. La estructura es distinta en las grandes ciudades, donde el núcleo fundamental de esa categoría está constituido por los empleados medianos, públicos y privados, a los cuales se suman los obreros calificados y organizados de las empresas de cierto tamaño, algunos empresarios agropecuarios medianos (residentes en la ciudad) y una fracción reducida de profesionales, técnicos y afines en el tercio superior. La participación de ese grupo en el ingreso no varía mucho entre las diversas ciudades en consideración y oscila en términos relativos entre un 25.5 y

/29.3 %

29.3 % del ingreso total, que expresada en términos absolutos significa entre 400 y 900 dólares por habitante.

El análisis en el ámbito nacional de la estructura del 15 % siguiente de las unidades perceptoras por debajo del estrato superior muestra que al mismo acceden no más de un 6 % de los obreros. Se trata de los cuadros urbanos capacitados ocupados en las grandes empresas, y en especial las controladas por el Gobierno o el capital extranjero (minería, electricidad, transporte y comunicaciones). En dicha categoría quedan incluidos en mayor proporción (con alguna variación para Brasil y Costa Rica), los empleados de categoría ejecutiva y los profesionales, y en algo menor los empresarios-propietarios medianos de la industria y de los servicios. Como se puede apreciar, ese 15 % de la población está integrado en su mayoría por grupos calificados, generalmente ocupados en actividades eficientes vinculadas o integradas al sector moderno. Su participación en el ingreso por lo tanto dependerá del tamaño del empleo en dicho sector, y del grado de influencia que ejerce ésta sobre la remuneración de los grupos cercanos a la cúspide de la distribución.

La posición de ese grupo en la escala del ingreso de las grandes ciudades se similar a la observada en los países. Los antecedentes relativos a Caracas, por ejemplo, indican que la representación obrera en dicho grupo es casi nula, hallándose comprendidos en el mismo en forma casi exclusiva los propietarios medianos de las actividades agropecuarias, industriales y terciarias, y sus gerentes, además de los empleados superiores de las grandes empresas y cierta categoría de profesionales. Se trata de grupos que poseen capital y calificación, que son recursos relativamente escasos en las regiones en desarrollo, y cuya remuneración suele hacerse según los cánones internacionales. Se advierte al respecto que, en las ciudades consideradas, su participación en el ingreso varía entre el 25 y el 29 % del total.

La tendencia antes señalada de la estructura ocupacional de las categorías socioeconómicas alcanza a su máxima expresión en el 5 % superior de la distribución. En los países, los integrantes de esa categoría superior son fundamentalmente los altos profesionales, los cuadros superiores del sector público y privado, los gerentes y administradores de las grandes

/empresas y

empresas y los grandes empresarios-propietarios a los que se suma en ciertos países una fracción reducida de jubilados, pensionados o rentistas; cabe agregar, como excepción, una fracción insignificante (entre 0.1 y 0.6 %) de la élite obrera urbana muy calificada, ocupada en las grandes empresas públicas o extranjeras, y cuyo nivel de remuneración está determinado más bien por factores institucionales. La estructura funcional de ese grupo no varía globalmente entre países o entre ciudades, aunque sí en lo referente a la proporción de sus integrantes. Los datos relativos a los años 1964-1965 muestran que en México formaban parte del mismo un 25.4 % de los propietarios y gerentes, un 31 % de los profesionales y técnicos, asalariados o independientes, y un 1 % de las personas que viven de pensiones.

Como se puede apreciar, el acceso a esa categoría no es exclusivo. En ella están los cuadros superiores asalariados o independientes (altos profesionales y empleados ejecutivos) por una parte, y por la otra los grandes empresarios-propietarios que tienden a concentrarse en sus estratos superiores.

No obstante las variaciones en la proporción con que cada grupo entra en ese 5 %, todos los integrantes de esa categoría pertenecen al sector moderno de la economía de esos países y ciudades; y su participación depende del tamaño de ese sector, de modo que cuanto más reducido es éste, tanto más se concentra el ingreso en el mismo.

En conclusión, en general la distribución del ingreso en las grandes ciudades tiende a caracterizarse por un menor grado de desigualdad que los patrones nacionales respectivos. Ello se debe, sobre todo, al menor tamaño del sector primitivo, que explica una mayor participación de los estratos bajos en el ingreso, y al carácter "administrativo" de las grandes ciudades, ya que la concentración de empleados, profesionales y técnicos contribuye a ampliar los estratos intermedios.

4. Algunas conclusiones

a) El primer punto a dilucidar - y tal vez el esencial - es el referente al significado y, en cierto modo, a la relación beneficio-coste social de la metropolitización. Sobre este aspecto, en una primera aproximación, podría sostenerse que la concentración de recursos en una zona metropolitana representaría al mismo tiempo un requisito para la ampliación y diversificación de la estructura de la economía, y una asignación "óptima" desde el punto de vista del ritmo global de crecimiento, puesto que sería el medio de aprovechar al máximo las economías externas. En segundo lugar, podría suponerse igualmente que la ampliación y consolidación de ese foco central de desarrollo lo transformaría en un factor de irradiación que impulsaría el desarrollo del resto de la economía. Si así ocurriera, no se plantearía propiamente un problema de desarrollo regional que exigiera la adopción de políticas deliberadas para superarlo, sino que habría simplemente una falta de sincronización entre el período de consolidación de la zona metropolitana y el de su irradiación hacia el resto del sistema en un proceso que con el tiempo llevaría espontáneamente a integrar la economía nacional y hacerla más homogénea.

Varios aspectos de la experiencia latinoamericana parecen sugerir que el primer aspecto se vincula con determinadas etapas de crecimiento, y se plantean fundadas dudas sobre la validez del segundo.

Si bien es cierto que, a lo largo de toda una etapa, un tipo de "desarrollo polarizado" representa una asignación de recursos que se justifica económicamente y representa un progreso importante desde el punto de vista de las posibilidades de mejorar los niveles de vida de la población, no lo es menos que esos méritos sólo subsistirán en tanto se den dos condiciones: que la productividad de los recursos que se inviertan en los polos más adelantados sea superior a la que se obtendría en áreas nuevas o rezagadas, y que se ponga de manifiesto la capacidad para impartir dinamismo al resto del sistema y absorber a niveles suficientes de productividad e ingreso a una fracción creciente de la población nacional. De ahí que el contenido de una política regional no pueda definirse con abstracción de la etapa concreta de desarrollo por la que se atraviesa, lo que desde otro ángulo significa que la variedad de situaciones nacionales que caracteriza a América Latina puede restar validez a cualquier generalización en el plano latinoamericano.

/b) En

b) En los hechos, el proceso de metropolitización se sigue cumpliendo, a pesar de las medidas de estímulo a la descentralización. Aún más, en países en donde existen varios centros urbanos relativamente equilibrados, se manifiesta una tendencia a la concentración en una gran zona urbana con influencia nacional. Este hecho parece haber sido determinado en el plano demográfico por las mejores condiciones de vida que ofrece el área metropolitana, en comparación con las prevalecientes en las rurales pobres (en especial, mayor nivel de ingreso y acceso a facilidades urbanas); y en el económico, sobre todo por el cálculo de rentabilidad del empresario que es favorable a la implantación en estas zonas, debido al aprovechamiento de las economías externas y a los demás subsidios indirectos que recibe del Estado.

c) La falta de control de la expansión de las áreas metropolitanas ha deteriorado las condiciones de vida urbana y ha obligado a realizar ingentes inversiones para permitir el funcionamiento de esas áreas y para corregir defectos provocados por la misma falta de control. Paralelamente, el exagerado e incontrolado precio de la tierra en el área metropolitana ha elevado desmesuradamente los costos de urbanización.

d) Parece existir por parte del gran centro urbano un proceso de absorción de recursos provenientes de la periferia, que obedecería, entre otros factores, a los efectos de la relación de intercambio y a la prestación de diversos servicios. En el caso acerca del que se dispone de datos, se comprueba que el área metropolitana absorbe recursos generados en las regiones agrícolas ricas y, a su vez, subvenciones en mucho menor medida, a las zonas más pobres.

e) El análisis de la distribución del ingreso en algunas grandes ciudades latinoamericanas en comparación con el conjunto nacional, muestra que, para los mismos deciles, los niveles absolutos son más elevados que en el resto del país; ello se debe, sobre todo, a la inexistencia de un sector primitivo rural. Si a ello se suma la posibilidad de utilizar gran número de facilidades urbanas, se comprende que las migraciones hacia las grandes ciudades no serían el efecto de motivaciones personales no fundadas, sino que reflejarían el acceso real a mejores condiciones de vida (siempre en

/comparación con

comparación con los estratos rurales bajos). Sin embargo, en una proyección hacia el fin del decenio, se advierte que de continuar la situación actual - y, en especial, la alta tasa de migración desde el campo a la ciudad con la escasa capacidad urbana de absorción de mano de obra a niveles aceptables de productividad -, la situación de la población urbana de bajos ingresos se tornaría insostenible. Ello, a causa del desmesurado crecimiento de la desocupación y del enorme déficit de ingresos.