

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
(ILDIS)

Modo de producción y  
metropolización en  
América Latina (II)

*Licio Parisi (Ed.)*

 Unidad de Biblioteca  
y Documentación  
UBD UNGS

Santiago de Chile, 1972

Unidad de Biblioteca y Documentación



UBYD

Universidad Nacional de General Sarmiento

34877

© N° 41270

(Derechos de editor y de autores reservados. Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización del editor o de los autores).

Redacción de la serie: *María Teresa Medina A.*

*Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)*

Calle Dieciocho, 229, 4° piso - Teléfonos: 82575 - 6

Casilla 14580-Correo 21

Santiago de Chile

en Alemania:

*Instituto de Investigaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung*

Koelner Strasse 149

53 Bonn-Bad Godesberg 1

República Federal Alemana

## INDICE

Metropolización y conflicto político EDMUR FONSECA	7
Historia y dependencia en la evolución de las redes urbanas chilenas RAÚL GUERRERO	30
Tendencias demográficas del proceso de urbanización 1920-1970 MIGUEL VILLA S. y CARLOS MUÑOZ L.	46
Algunos aspectos de tamaño y jerarquía urbana en las estrategias de desarrollo regional para Chile y América del Sur JOHN DYCKMAN	69
Región Central de Chile JUAN ESCUDERO, ALEJANDRO GÓMEZ, ANDRÉS NECOCHEA, GABRIEL PUMARINO y ANDRÉS WRÓBEL	79
Sobre la aplicabilidad de la teoría de polos de crecimiento en la planificación regional de América Latina FERNANDO PEDRÃO	100
Planificación y gobierno para el área metropolitana de Santiago: algunas alternativas PATRICIO CHELLEW S., JUAN ESCUDERO O. y SERGIO SEEËNBERGER P.	109
Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina CARLOS A. DE MATTOS	142
Análisis y sistematización bibliográfica JOSÉ LUIS LUZQUIÑOS	154
Boletín bibliográfico GABRIEL VEGA	171
ANEXO. Participantes del Seminario Internacional »El Proceso de Metropolización en Chile y América Latina«	199

# METROPOLIZACION Y CONFLICTO POLITICO

EDMUR FONSECA\*

## La problemática de la participación

Una investigación llevada a cabo por nosotros, como parte de un ensayo teórico y metodológico para construir un modelo de tipología social para América Latina, nos ha impulsado a preguntarnos sobre el grado de participación de las masas urbanas y rurales en la gestación y mantención del poder en los países del área investigada.

La correlación de los datos recolectados muestra el bajo nivel, cuando no la inexistencia, de dicha participación. Se ha generalizado entre los científicos sociales la opinión de que las transformaciones en lo económico, en lo social y en lo ideológico, a las que se encuentra sometida esta región, han influido poco sobre el tradicional distanciamiento que se advierte entre los sectores dominantes y dominados.

La persistencia del fenómeno condiciona la marginación institucional de una mayoría de la población y produce como consecuencia la gestación de fuertes presiones entre los grupos de poder históricamente integrados y los grupos que se están recién liberando e imponiendo la presencia de sus demandas y aspiraciones. El caso cubano y luego el chileno, por su mismo carácter excepcional y por las dificultades estructurales a que se ven enfrentados, constituyen excepciones, que, lejos de invalidar, dan mayor probabilidad a los supuestos teóricos propuestos.

La rapidez de los cambios ha liberado y tornado disponibles a algunos grupos —dependientes durante siglos, tanto de las estructuras de parentesco como del dominio indisputable de los hacendados locales— movilizándolo a otros, con reflejos en el orden político, cuya dinámica y contenido se ven modificados. La subsistencia de millones de seres que se mantienen segregados de los conductos normales de actuación política tiene como resultado justamente esta disponibilidad. Se produce una ruptura, y, sea ésta parcial o total, lo que se quiebra en primer lugar son los vínculos de sumisión al sistema<sup>1</sup>.

\*Profesor e investigador en Ciencias Sociales y Ciencia Política del Centro de Estudios Humanísticos. Sede Occidente, Santiago, Universidad de Chile.

Movilizarse no significa necesariamente el acrecentamiento del poder político existente. Se puede movilizar en favor o en contra de las instituciones. En un primer momento, las presiones resultantes siguen difusas y no estructuradas. A estos grupos les hace falta todavía conciencia de los medios que sería necesario utilizar y de las metas que deberían intentar. La incongruencia en cuanto a las perspectivas, actitudes y comportamiento de los diferentes estratos sociales tiende, sin embargo, a la radicalización de las masas, que terminan constituyéndose en amenaza a la sociedad establecida. Su peso se hace sentir, así, en la estabilidad misma de los gobiernos.

### Metropolización y conflicto social

Múltiples son los elementos que influyen en esa radicalización. Entre ellos, un factor sobresaliente es el grado comparativamente alto de concentración poblacional y la rápida metropolización de las regiones núcleos principales<sup>2</sup>. Términos como «explosión demográfica urbana», plenamente aplicables a la situación regional, expresan certeramente la rapidez de la transformación que el continente vive. «El hecho central del proceso social y demográfico de América Latina está constituido en la actualidad por el proceso masivo, de urbanización de campesinos y otros habitantes rurales. Este proceso se ha acelerado en los últimos quince años, no obstante la situación de estancamiento o de semiestancamiento de las economías latinoamericanas en el lapso»<sup>3</sup>.

La urbanización puede ser un elemento propulsor de transformaciones profundas. Puede alentar la industrialización, una mejor comercialización, la secularización de las actitudes políticas y la reestratificación social, por encima y muchas veces en contra de las viejas relaciones de producción. En el presente, dicho fenómeno se expresa estadísticamente en el hecho de que las naciones de América Latina aventajan con mucho a los países de otras regiones en el porcentaje de la población residente en las capitales. La concentración urbana, a su vez, ha alcanzado el 15%, proporción bastante superior a la de Europa y a la de áreas menos desarrolladas, que es de un 10 y un 5% respectivamente. En 1950, cerca de 61 millones de individuos vivían en estos centros urbanos, 96 millones en 1960. El incremento fue de 55%, mientras que la población rural ascendió de 95 millones a 111 millones, con un aumento registrado de apenas un 12%<sup>4</sup>.

De mantenerse los índices actuales, América Latina se acercaría, en los próximos treinta años, a los 220 millones de seres localizados en

ciudades de 20 mil y más habitantes. En la misma fecha, el 70% de los 619 millones de latinoamericanos, o sea, poco más de 433 millones, estarán urbanizados. En Uruguay, Chile y México excederán del 80% y del 75% en Argentina y Colombia. Sólo El Salvador (46,5%), Haití (41,5%) y Paraguay (35%) promediarán por debajo de la mitad.

A este respecto ha escrito Friedman: »No conocemos el patrón geográfico preciso del futuro crecimiento de las ciudades. En el proceso de una constante expansión urbana y bajo el impacto del creciente uso del automóvil para el transporte privado, es posible que la imagen hereditaria de la ciudad se vea fundamentalmente alterada. En los países metropolitanos, este proceso está muy adelantado. El fenómeno básico es la aparición de grandes regiones urbanas desconcentradas, cada una de las cuales puede contener más de uno y a veces varios centros estrechamente interrelacionados. Se han usado muchos términos para describir este nuevo fenómeno: Jean Gottman habla de un conjunto específico de regiones urbanas como *megalópolis*; Friedman y Miller denominan *campo urbano* a una sola unidad dentro de dicho conjunto; Brian Berry, refiriéndose sobre todo a los aspectos del mercado de trabajo del campo urbano, lo ha llamado *área económica funcional*. No veo razón alguna para que las mismas fuerzas operando en América Latina produzcan efectos muy diferentes en la estructura ecológica. Al decir esto, estoy consciente del patrón ecológico tradicional que es inverso en el caso de las ciudades de América Latina donde, contrariamente a la experiencia de los Estados Unidos, los pobres no sólo ocupan barrios del centro, sino que se extienden en grandes »cinturones de miseria« alrededor del núcleo urbano»<sup>5</sup>.

El modelo conceptual de esta tendencia utiliza niveles distintos de aproximación teórica. Sea cual fuera el nivel de aproximación utilizado, la observación empírica apunta a una migración interna intensiva y al ingreso a las zonas políticamente estratégicas del continente de numerosos grupos humanos para los cuales no se han provisto los empleos capaces de absorber la mano de obra desocupada. No se ha logrado incrementar el monto del ingreso y los bienes y servicios a un plano compatible con la satisfacción de las necesidades de las mayorías.

La inadecuación de la industria para encauzar productivamente a estos migrantes rurales es reconocida por historiadores y economistas. A los que llegan, no les queda más que ubicarse en el sector terciario. Más precisamente, trabajar en aquellas ocupaciones mal remuneradas e inestables del pequeño comercio y los servicios más modestos, que se incluyen entre los indicadores de la subocupación y el subempleo de una población cercana

a los treinta millones. Su número aumenta continuamente. Se prevé su duplicación para fines de 1973. Ellos constituyen el 15% de los latinoamericanos y el 25% de los habitantes de las ciudades.

Los conflictos políticos más inmediatos son aquellos provocados por la resistencia de los grupos dominantes a aceptar como legítima la participación de los estratos inferiores recién urbanizados. Los detentores del poder siguen orientándose según sus expectativas acostumbradas de privilegios. Se rehusan a incorporar al proceso político las demandas de los demás. Resisten a la intervención popular en las cuestiones de gobierno y a su filiación a los partidos, sindicatos y asociaciones de clase. La misma práctica eleccionaria está limitada, cuando no obstruida, por medio de los golpes preventivos o la implantación pura y simple de dictaduras militares de variados estilos y modelos.

La presión que se origina en las Fuerzas Armadas y en las jerarquías más conservadoras de la Iglesia contra la ingerencia de las organizaciones populares en las decisiones de base de la sociedad caracteriza el tipo de equilibrio político preponderante. La intervención religioso-militar se ha acentuado en el período de postguerra y se ha hecho fuertemente intensiva en los años del 60. Coinciden con los incrementos demográficos y el desplazamiento masivo de las gentes del campo a las ciudades.

En las condiciones de América Latina, se hallan entorpecidas las probabilidades de lograr tasas de expansión económica que correspondan al aumento poblacional. La baja reinversión, de un lado, la supervivencia de una producción precapitalista a todos los niveles, de otro, añadidas a la subordinación de nuestras economías a los centros hegemónicos mundiales obstaculizan el ajuste de los intereses en conflicto.

La incorporación del llamado sistema agrícola-minero al mercado mundial cobra un significado particularmente agresivo, deformante y atentatorio, por la extrema desigualdad que se genera entre la aparente prosperidad de los polos de desarrollo ligados al intercambio de productos primarios con el exterior y el atraso y el arcaísmo en que se mantienen las grandes extensiones rurales<sup>6</sup>. La situación de dependencia respecto a las vicisitudes de este mercado y el peso político-económico de las orientaciones impuestas desde afuera por los países compradores de las materias primas esenciales, configuran un cuadro expresivo de estancamiento, no superable en las condiciones estructurales que rigen en el continente. Los indicadores son muchos y variados, pero enumeramos los siguientes: aumento continuo de la deuda externa, pérdida del dinamismo en la industria, deterioro del comercio exterior, inflación crónica, déficit creciente

en la balanza de pagos, aumento progresivo del desempleo y el subempleo, desintegración social intensiva, insuficiencia de la participación política y marginalidad.

### **Las peculiaridades del subdesarrollo**

A la investigación política en América Latina no se pueden aplicar las mismas categorías utilizadas por los estudiosos de los Estados Unidos y de la Europa de los siglos XIX y XX. Los contextos son distintos. Estados Unidos y Europa nunca han sido subdesarrollados. No han estado insertos en relación de dependencia en el mercado internacional, ni adoptado un papel de sujeción y pasividad en él. Fueron precisamente estas regiones las que lo organizaron de acuerdo a sus intereses. Lo han reglamentado en términos de hegemonía, situación bien diversa a la de Latinoamérica. Esta se ha incorporado al mercado en calidad de productora de minerales y alimentos, y consumidora de manufacturas y sus posibilidades de desarrollo tenían un límite prescrito previamente por su situación de subordinación<sup>7</sup>.

El predominio de la propiedad latifundista y la intensificación ininterrumpida de la producción monoexportadora han ido distorsionando, desde la Colonia, la economía regional, a tal punto que al introducirse la producción industrial moderna y al acelerarse la urbanización y la concentración poblacional extrema, se han puesto de manifiesto las debilidades de las estructuras, menos perceptibles en el marco restringido de las sociedades agropecuarias tradicionales. En éstas, el inmovilismo en lo económico y en lo social está determinado por la rigidez casi absoluta del sistema global.

La rapidez de los cambios enfatiza las características típicas del subdesarrollo. Las bajas condiciones de salubridad, vivienda, educación y salud de las zonas rurales, se agregan (acentuadas) a la metrópolis, aún a las más modernizadas. Lo atestigua la proliferación de las «favelas», «callampas», «barriadas», y las tantas variaciones ofrecidas por los «cinturones de miseria» de América Latina.

Tanto más intensa es la tendencia metropolizadora, tanto más violento es el contraste entre la miseria y la modernización. La explicación se puede buscar posiblemente en las condiciones estructurales citadas. Su reflejo se hace sentir en la distribución del empleo, que se aleja de modo perceptible de la de los países desarrollados. En los 35 años que van de 1925 a 1960, la población activa en la agricultura bajó del 70 al 47%. Ello no ha influido, sin embargo, en el porcentaje de mano de obra industrial uti-

lizada, cuyo aumento fue de apenas 0,6%. Esta asciende del 13,7 al 14,3%, en contraste flagrante con la magnitud alcanzada por el sector terciario o de servicios, adonde subió del 20,8 al 28,8%, excluido el gobierno.

El crecimiento artificial de las ciudades provocó »el aumento expansivo del desempleo o subempleo disfrazado, el mantenimiento de formas productivas tradicionales (artesanado, trabajo a domicilio, pequeños o medianos talleres anticuados, etc.), el aumento nominal de los empleos en el sector de servicios y no en el de la industria, el mantenimiento de patrones tradicionales y familiares en las relaciones sociales y, en definitiva, la expansión de la población urbana marginal«<sup>8</sup>.

Según cálculos de CEPAL, el sector de »actividades no especificadas« ha sido el que ha tenido la más elevada tasa de absorción ocupacional en toda la economía latinoamericana en los últimos veinte años. Se sabe, por lo demás, que éste es básicamente un sector de desempleo o de empleo marginal y se estima que en el presente aproximadamente un 23% de la población empleada activa se ubica en los sectores »otros servicios« y »actividades no especificadas«, porcentaje que en 1950 era de apenas un 15%.

»La agricultura se mantiene como el sector básico de empleo en la generalidad de los veinte países. Las características de la tenencia de la tierra y las relaciones de producción en el campo resisten al cambio tecnológico, propician la preponderancia de los elementos claves de las sociedades tradicionales e impiden el proceso de incorporación real a la economía política y a la comunidad de hombres y mujeres sometidos desde hace siglos a la dominación de la gleba. El desplazamiento de la población rural y su instalación en los centros urbanos no cambia la gravedad de los problemas. En América Latina, a diferencia de Europa y Norteamérica, la urbanización ha precedido a la industrialización y en las últimas décadas ha mantenido tasas superiores de crecimiento relativo«<sup>9</sup>.

En Europa fueron la expansión de la industria y la tecnificación agrícola las que provocaron la migración desde el sector rural al urbano. Sucedió lo mismo en Estados Unidos. Los progresos en la agricultura tuvieron como consecuencia la liberación de mano de obra, la cual fue aprovechada gracias al fomento de la manufactura y la creación de nuevas fuentes de trabajo, que se ampliaron sostenidamente. El desarrollo industrial ha sido antecedido siempre por el desarrollo agrícola, el cual suministró la capacidad del mercado interior para responder a la industrialización.

La disimilitud de los tipos de crecimiento europeo y latinoamericano es incuestionable. Prevalece en América Latina un »ingreso extremada-

mente bajo, altas tasas de natalidad y mortalidad, índices alarmantes de analfabetismo (aproximadamente el 70%), alta incidencia de enfermedades endémicas y extensa desnutrición que afecta a dos terceras partes de la población. El ingreso *per cápita* es alrededor de 350 dólares: una tercera parte del de Europa occidental y una octava parte del de los Estados Unidos. Las disparidades de los niveles de ingreso son alarmantes, no sólo entre diferentes países o regiones del mismo país, sino también, entre diferentes estratos sociales. Sólo en tres países de América Latina —Brasil, Argentina y México— se concentran dos tercios de la producción total del continente. El 10% de la población de América Latina goza del 80% de la riqueza total del continente, y la mitad del 90% restante vive completamente fuera del proceso económico, con un ingreso prácticamente no existente o medios de obtener productos manufacturados. El sistema agrario feudal reinante en casi toda América Latina preserva esta desigualdad, ya que sólo una minoría insignificante posee tierras y la mayoría vive como siervo de los grandes terratenientes feudales. En Venezuela, sólo el 3% de la población posee el 90% de la tierra, y en Brasil el 2% de los terratenientes concentra en sus grandes haciendas más del 50% del total de tierra cultivada del país<sup>10</sup>.

El incremento del producto por persona en la región es irrisorio. En el período 1960-1967, la tasa del incremento anual por habitante fue de 1,7%, inferior al promedio registrado por las economías subdesarrolladas que fue de un 2,5%, y muy por debajo del promedio correspondiente al conjunto de la economía mundial (excluidos los países socialistas) que fue de un 2,8%, siendo que el de los países desarrollados fue de un 3,7%. En 1960 el ingreso por persona de cada latinoamericano, era, por lo tanto, 3,7 veces inferior al de los habitantes de dichos países. Ocho años después, esta diferencia llegaba a 4,2 veces, lo cual evidencia la rapidez de expansión de la brecha existente entre uno y otro mundo.

Aún en los países industrialmente más dinámicos del continente —como Brasil y México— los rasgos tipológicos enunciados hacen sentir su influencia. Un conocido economista brasileño, al considerar los obstáculos políticos para el desarrollo económico de su país, observa un crecimiento anual de la población, en la década de 1950-1960, del 3,2%, frente a un 6% de crecimiento urbano, un 4,5% de la producción agrícola y un 9% de la industrial. Señálese, además, que mientras la población urbana crecía el 6% al año, el empleo en las actividades manufactureras no alcanzaba el 3%<sup>11</sup>.

El ingreso y la capacidad productiva en América Latina son de los

más bajos del mundo. Para CEPAL, es de menos de 5% el número de personas de alta productividad localizadas en la agricultura. Entre el 55 y el 60% son de una productividad mínima. El 20% de los trabajadores industriales, de los servicios básicos y de la construcción, se encuentran en situación similar. Otro tanto en cuanto al 35% de los que se ocupan en los servicios no especificados. Sólo el 11% de la población activa, que genera el 40% del producto regional, igualaría los niveles productivos de Europa occidental. En el extremo opuesto, un 40% de la población estaría en los mismos niveles de los países más pobres de Asia<sup>12</sup>.

En los próximos años, el nivel de absorción ocupacional deberá ser como mínimo de un 3%, para impedir el aumento de la tasa de desempleo. Ello supondría un crecimiento de la economía de un 6% anual y un coeficiente de ahorro cercano al 24%. En la última década, este coeficiente fue de apenas un 17%. La simple comparación de las cifras pone en evidencia la actividad que se requeriría. No obstante, la incorporación de los grupos marginales a las actividades dinámicas supondría un esfuerzo económico mucho más amplio, pues los sectores industriales modernos, a diferencia de los tradicionales, utilizan una tecnología basada fundamentalmente en el uso intensivo de capital. Para obtener iguales tasas de absorción ocupacional que las ramas de actividades más postergadas, se requiere de los sectores modernos una mayor inversión, y, por lo tanto, un ahorro mayor<sup>13</sup>.

Cabe imaginar que la capacidad de absorción de mano de obra de muchas de las ocupaciones actuales, ya de sí poco productivas, puede saturarse y que entonces el desempleo franco pueda alcanzar dimensiones de crisis. La incorporación a la población activa, hecha por la economía latinoamericana en los últimos veinte años, no alcanza a cubrir las dos terceras partes del incremento de la fuerza de trabajo, lo que le da un carácter alarmante al problema. Las estimaciones que hemos hecho para el próximo decenio confirman el aumento de esa propensión y el agravamiento de los problemas de pobreza y marginalidad, cuya emergencia nadie pone en cuestión en América Latina. Se estima como posible la mantención de los desequilibrios internos subsistentes. Manteniéndose la tendencia, se prevé para el año 2.000 un producto *per cápita* regional de cerca de 645 dólares. Corresponde este producto a menos de la mitad del de Europa de 1965 (1.369 dólares, incluida la U.R.S.S.), a una tercera parte del de Oceanía (1.800) y a menos de una cuarta parte del de Norteamérica (3.000 dólares, para Estados Unidos y Canadá). A fines del siglo, la proporción de los empleados en el sector terciario se asemejará a la actual

de los Estados Unidos y a la de algunas pocas de las naciones más ricas, que es de aproximadamente el 42%, sin que a esto corresponda igual dinamismo en la utilización de nuevas tecnologías o una base industrial que se acerque a los adelantos ya superados por estas últimas.

Se ha establecido una relación entre el ritmo de crecimiento de la población y el monto de los ahorros e inversiones que debe hacer cada país, sea para mantener las condiciones económicas actuales, sin mejorar el ingreso anual medio por habitante, sea para lograr un aumento del ingreso *per cápita*. En el cuadro anexo se estima la interrelación existente entre las dos variables:

<i>Si la población crece al año</i>	<i>El país ha de ahorrar e invertir cada año al menos el</i>	<i>Tan sólo para</i>
1%	3% del ingreso nacional	Mantener estable el ingreso
2%	6% del ingreso nacional	por habitante, o sea, sin
3%	9% del ingreso nacional	mejorar los niveles medios de vida.
<i>Si la población crece al año</i>	<i>El país ha de ahorrar e invertir cada año al menos el</i>	<i>Para lograr un aumento del ingreso de</i>
2%	9% del ingreso nacional	1%
3%	15% del ingreso nacional	2%

FUENTE: Joseph Marion Jones, «¿La superpoblación significa pobreza?», Washington, D.C., Center for International Economic Growth, 1962. Citado por Luis Olivos, «Políticas de población y desarrollo en el año 2000», en: José Donayre Valle, ed., *Demografía, Planificación y Desarrollo*, Lima, Perú, Ediciones de la Sociedad Latinoamericana de Planificación, 1970, pp. 56-57.

Es justamente en los países de América Latina, Asia y África donde el crecimiento poblacional se mantiene en tasas promedio del 3% anuales. Y como se ha dicho, el ritmo del incremento de la población rivaliza con el proceso ascendente de la metropolización. »En 1984 podrán haber varios gigantescos conglomerados urbanos en el mundo que harán verse pequeñas las ciudades grandes como Tokio, Nueva York y Londres. Aunque algunos de los proyectos importantes tengan el diseño de que sean puramente hipotéticos, demuestran que nuestra yarda de medir habrá de revisarse a fondo. Por ejemplo, es improbable que Calcuta cuente de hecho con una población de 36 a 66 millones en el año 2000 (o de 24 a 41 millones en 1984), aunque sea sólo porque una aglomeración urbana tan vasta no puede considerarse como una entidad. Sin embargo,

como lo señaló Kingsley Davis, quien realizó esos proyectos, mientras el tamaño absoluto de tal urbe fantástica del futuro carece de precedente, su tamaño proporcionado, en relación a la población total del país, sería modesto, aun con los promedios actuales. Una Calcuta mayor de 66 millones, según sus cifras, incluiría menos del 7% de la posible población total de la India, de mil millones en el año dos mil: una fracción menor del total nacional que la que tienen en la actualidad muchas ciudades importantes. Tales cálculos, aunque no se tomen literalmente, indican los contornos del desarrollo potencial. La tendencia general es la del crecimiento urbano acumulativo, la expansión continua (en términos de población, de región o de ambos) de ciudades que ya son grandes, en términos contemporáneos, más que la multiplicación de poblados urbanos más pequeños.

»Sin embargo, esta tendencia, aunque universal en algunos aspectos, es tema de influencias contrarias de pobreza y opulencia, y toma varias formas. En los países *en desarrollo*, el crecimiento urbano, por lo general, más que la urbanización —más bien el crecimiento absoluto que el aumento proporcionado de la población urbana— se lleva a cabo velozmente y probablemente se continuará<sup>14</sup>.

Es en el plano político donde se reflejan los antagonismos principales. Germani observa, como regla, que a mayor velocidad en el proceso de desplazamiento y disponibilidad, mayor es la proporción de los que se movilizan en un período dado. Este parece ser el caso presente de América Latina: es lo que se ha llamado incremento de la movilización. A menores posibilidades de canalizar tal movilización a través de mecanismos legítimos de participación, mayores las tensiones y más alta la posibilidad de conflictos violentos<sup>15</sup>.

Es innegable que alguna forma de asimilación de los grupos emergentes ha tenido lugar en los años posteriores a la primera guerra mundial y muy especialmente después de los años treinta. La estructura real de la sociedad ha experimentado los impactos de esa transformación. Estos han sido, en muchos casos, radicales, mirados en relación a las pautas y normas de conducta anteriores, pero insuficientes para la construcción de una sociedad moderna complejamente organizada.

### **El fenómeno de la desintegración**

Por considerables que hayan sido los cambios, la falta de coordinación y ajuste entre las categorías sociales en que se ha estratificado la sociedad

global latinoamericana —en virtud especialmente de la lógica interna de un sistema que tiende a perpetuar las desigualdades, el desperdicio de los recursos y la mala utilización de la fuerza de trabajo— es un signo de desintegración, no comparable, al orden existente en las sociedades socialistas y capitalistas avanzada. De ahí que la sociedad de Latinoamérica aparezca escindida políticamente en dos grupos altamente diferenciados: una pequeña minoría *dominante* y la *muchedumbre* de los *dominados*, los que están en la periferia del cuerpo social, subordinados y casi siempre excluidos de los centros de decisión y poder.

Los conceptos de participación y marginalidad facilitan una aproximación teórica del fenómeno analizado. La idea de participación involucra el que la sociedad en general (y no sólo las élites dirigentes), tenga ingerencia en la génesis y el ejercicio del poder social. Desde el punto de vista individual, esto equivale a que las personas sean «agentes» que deciden y que se determinan a sí mismos, lo que les da una capacidad real, efectiva, crítica, en el control de ese poder<sup>16</sup>.

Tales requisitos no se dan en América Latina. El porcentaje de sus habitantes sometidos al dominio tradicional es de los más grandes del mundo. Están en esa situación poco menos que la totalidad de los campesinos y los indígenas. En 11 países su proporción llega al 60 y 70%. De los 96 millones de brasileños, aproximadamente el 50% vive en el campo. Sucede otro tanto en Colombia, Perú y Panamá. En 1965, sobre una población de 237 millones de latinoamericanos, 117 millones, o sea, el 49,7%, era todavía rural. Para 1970 su número se ha estimado en 127 millones.

La política en las áreas rurales la monopoliza el 3 ó 4% de grandes terratenientes, en alianza con una pequeña fracción de modestos propietarios agrícolas, por lo común dependientes de aquéllos. Los campesinos están sometidos a formas distintas de caudillaje. Su posición es de subordinación económica, inferioridad social y sujeción política. Los vínculos que los oprimen se mantienen a través de las relaciones familiares, la presión de los mecanismos económico-culturales y la violencia.

Con las únicas excepciones de Chile y Cuba, donde se han generalizado las organizaciones sindicales campesinas, el cooperativismo agrícola ha sido presentado a los lugareños como el mecanismo de intermediación política que mejor conviene a sus problemas. Son escasos, sin embargo, los que participan en ellas. Las existentes pertenecen a los ricos productores y no a los campesinos. A menos de una década, de 27,8 millones de personas económicamente activas en la agricultura (año 1963), poco

más de 1 millón pertenecía a cooperativas. De ellos, 443 mil en Argentina, que corresponden al 27,3% de su población rural activa. Los 587 mil cooperados sobrantes se distribuían irregularmente en la totalidad de los demás países, con un promedio de 2,2% por país. En naciones como Venezuela, República Dominicana, Perú, Panamá, Honduras, Haití, Guatemala, Bolivia, el porcentaje era de menos de 1%.

Estos números coinciden con el alto porcentaje de familias de *status* socioeconómico inferior, que oscila entre el 95 y el 98%, en algunos países y a más del 60% en los países favorecidos.

### **Los sectores populares urbanos**

Es en los sectores populares urbanos donde se notan las líneas generales de una movilización relativa. Pero no obstante, sólo una parte de ellos ha logrado insertarse precariamente en la red de relaciones económicas, sociales y políticas vigentes. En verdad, ésta no es la norma, ya que la porción de la población total favorecida por las formas de vida moderna se circunscribe a una minoría. Al parecer, el proceso ha sido dificultado de muchas y variadas maneras. Todas ellas se orientan a detener la formación de canales de participación que posibiliten la integración final de la porción de la población movilizada. En algunos países, en especial los menos desarrollados, la estabilidad del sistema está asegurada en virtud precisamente de la despolitización de estas masas informes, todavía no concientizadas por una incorporación prolongada a relaciones de producción efectivas.

Los grupos populares urbanos de América Latina han sido clasificados por los expertos de CEPAL en tres categorías: los sindicalizados, los no sindicalizados y los marginales. El intento de clasificación tomó en cuenta, en lo esencial, criterios de análisis empíricos, tales como la situación ocupacional, grado de sindicalización, lugar de residencia y niveles de vida<sup>17</sup>.

El grupo uno está formado por los obreros industriales. Incluye a los operarios de las fábricas y a los de la minería. Son los trabajadores de las grandes y medianas empresas, para quienes se requiere usualmente una cierta especialización. Difieren de los integrantes del sector dos por su calificación profesional, mayores ingresos y mejores condiciones de existencia. Constituyen una minoría relativamente bien situada en cuanto a sus labores industriales. Su participación en política ha sido incorporada al sistema institucional, interviniendo ellos de uno u otro modo en la problemática del mundo moderno.

Los representantes del segundo grupo viven una situación distinta: niveles de vida de subconsumo, influencia política insignificante, desincronía en el proceso de integración urbana. Su mundo es el mundo de las pequeñas oficinas y talleres de reparación, las empresas de servicios o las ocupaciones de menor alcance económico, tales como las de vendedores ambulantes, jornaleros y otros oficios intermitentes u ocasionales. Les es difícil organizarse políticamente y tomar conciencia de sus intereses menos inmediatos. Se encuentran en una situación límite entre la casi indiferencia y la marginalidad. Las diferentes modalidades del subempleo son típicas del grupo considerado, así como la ocasionalidad de su vinculación a las fuentes de trabajo modernas.

El sector tres se encuentra más allá de cualquier proceso de incorporación. Forma el núcleo amorfo de los desposeídos, hombres relegados a la condición de indigencia. Tanto sus ingresos como nivel de vida son inferiores a los del grupo anterior. Su ubicación ecológica es simbólicamente distintiva. Componen los llamados «cinturones de miseria», las poblaciones urbanas marginales a las que hemos hecho mención en párrafos anteriores.

El enclave marginal, enquistado en las urbes latinoamericanas, agrupa a treinta millones de pobladores, o sea, un 15% de la población urbana. Esto en 1967. En la actualidad, a medida que se acentúa el fenómeno de metropolización de los grandes centros, crece su número y empeoran las condiciones infraestructurales de su existencia. La concentración urbana acelerada, antes que un factor de desarrollo, se transforma en fuente de presiones negativas. Ellas determinan la urgencia de inversiones desmesuradas, sobre todo en las viviendas y en los servicios, en oposición a las que se destinan al resto de cada país. Pese a los esfuerzos gubernamentales, la carencia de empleos, la precariedad de las unidades educacionales y de salud, la pobreza alimenticia y de otras índoles, imposibilitan cualquier solución.

Sin ser la única clasificación factible, el intento de CEPAL ofrece la posibilidad de discriminar, entre los grupos populares urbanos, los que participan o no en política. Hay buenas razones para suponer que, de ellos, el sector «sindicalizado» es el único socializado políticamente y cuyo reclutamiento ha tenido lugar de muchas maneras, más particularmente a través de los mismos sindicatos y sus luchas reivindicativas. Los «no sindicalizados» se tienen por no participantes y se consideran como «masa marginal» al sistema. Su característica básica es la segregación persistente e institucional<sup>18</sup>.

## Poder oligárquico e intervención militar

Pese a la diversidad de interpretaciones a que podamos llegar con el procedimiento insinuado, la falta de mecanismos masivos de intermediación política es la norma de América Latina. No existe prácticamente una relación directa y continuada entre los grupos populares y los gobiernos. Los sindicatos, además de poco numerosos, son débiles. Su actuación oscila entre dos polos: el conformismo social y el compromiso. Estadísticamente, los índices de sindicalización son mínimos. Los ejemplos de Cuba (20,5% sobre la población del país), y Argentina (11,2%) son atípicos. Los límites de la afiliación sindical se han fijado entre el 0,1% de Haití y el 7,2% de Colombia. En trece países dicha proporción no sobrepasó jamás el 5%.

La relación sindicalizados-población económicamente activa confirma la tendencia. Con las únicas excepciones indicadas, esta relación no sobrepasa el 18% en Uruguay, Perú y México, bajando considerablemente en los demás. Sobre una población laboral de 68 millones de individuos en 1960, sólo 9,6 millones de trabajadores se encontraban sindicalizados. No se hacían representar 58,4 millones.

Las formas de articulación de la clase obrera y campesina, en los países latinoamericanos, por lo demás, se aproximan generalmente a un modelo de clase dispersa y con tradición sindical y política más que a un modelo de clase organizada y activa como grupo. Los trabajadores organizados constituyen una excepción. Se reclutan casi por entero en el sector obrero-industrial, minoritario, pero a diferencia de los movimientos obreros tradicionales, como los europeos, que se ven a sí mismos como agentes transformadores del sistema social, los trabajadores organizados latinoamericanos se autodefinen más bien como una categoría social orientada a lograr ciertas mejoras dentro de la situación dada<sup>19</sup>.

Más grave, sin embargo, es el problema que se plantea frente al origen del poder político. Se ha insistido en que, por lo general, «el poder político en América Latina tiene un carácter oligárquico y casi oligárquico porque se funda en una participación política limitada y en el compromiso político calibrado entre un número reducido de sectores sociales»<sup>20</sup>.

Dicha observación configura los siguientes rasgos distintivos: a) el compromiso político y la cooperación de sectores altos y medios de la sociedad total con algunos sectores obreros sindicalizados; y b) la marginación de la participación de amplios sectores urbanos y rurales, no

integrados por el sistema. El vacío político originado por una situación institucional de rechazo-compromiso puede medirse empíricamente. Muchos son los indicadores utilizables, entre ellos la participación electoral que, sin ser la única y ni siquiera la más significativa, es lo suficientemente generalizadora como para autorizar aproximaciones efectivas de la realidad.

Ejemplificando: en junio de 1966 los gobiernos electos de América Latina eran el resultado del cómputo electoral de 17 millones de votos, de un total de 32 millones de electores inscritos. Estos electores sumaban alrededor del 7% de los 237 millones de habitantes de la región. El análisis por países, a su vez, sugiere la institucionalización de una problemática más grave todavía. En esa época, en ocho de los veinte países las elecciones estaban suspendidas o se habían llevado a efecto simulacros de votación, como la que conoció Haití para «elegir» a su presidente vitalicio.

El promedio no es, pues, representativo, si se considera los países aisladamente. Los porcentajes de participación global se harían más elocuentes si a ellos se añadieran otros factores, tales como la no atención a los requisitos mínimos que se exigen de un proceso electivo para que se pueda hablar de una participación de las bases en ese tipo de decisiones. Las restricciones a la existencia libre de los partidos o agrupaciones contrarias a quienes detentan el poder adquieren formas originales para expresar contenidos oligárquicos semejantes: en Argentina, los candidatos de los peronistas, que representan aún la fuerza mayoritaria del país, estaban proscriptos; en Colombia, sólo se contemplaba la inscripción de conservadores y liberales; en Nicaragua y Salvador, dictaduras con sostén militar controlaban la totalidad del proceso; en Guatemala, estaban vetados los aspirantes presidenciales de izquierda; se aplicaba en México un modelo de partido único dominante, por el cual el partido del gobierno retiene en la práctica el monopolio del poder político, que resulta coercitivo y exclusivista.

De 1960 a 1972, diez países sufrieron transitoria o permanentemente experiencias castrenses de gobierno, algunos repetidamente. Se produjeron 22 derrocamientos: El Salvador en 1960; El Salvador y Ecuador en 1961; República Dominicana, Perú y Argentina en 1962; República Dominicana, Guatemala, Honduras y Ecuador en 1963; Bolivia y Brasil en 1964; República Dominicana en 1965; Ecuador y Argentina en 1966; Perú y Panamá en 1968; Bolivia en 1969; Argentina en 1970; Argentina y Bolivia en 1971 y Ecuador en 1972. En ese período, se pro-

dujeron enfrentamientos más o menos intensos en las Fuerzas Armadas de siete países, incluido Chile, verificándose, en algunos casos, serios conflictos por la preeminencia de una de las tres armas.

En este momento, el 60% de los 287 millones de latinoamericanos, o sea, unos 173 millones, se encuentran bajo mando militar, dictaduras civiles con respaldo militar o gobiernos que se han elegido tras el derrocamiento, por las fuerzas armadas, de los mandatarios anteriores. En menos de diez años, los militares se adueñaron del poder en Brasil, Argentina, Perú, Panamá, Bolivia y Ecuador; mantienen las dictaduras de Paraguay, Haití y Nicaragua y han intervenido en las elecciones presidenciales en Guatemala, Honduras y República Dominicana. En esta última, la institucionalidad actual se ha originado en la invasión del territorio nacional por tropas extranjeras.

### **Mecanismos de dominación**

Las fórmulas de gobierno predominantes en América Latina han funcionado sobre la base de una política de compromiso entre un número reducido de sectores sociales y la cooperación de los sectores altos y medios con sectores obreros sindicalizados. Las tentativas de incorporar los sectores urbanos y rurales no comprometidos con el orden conservador, al contrario de lo que se pudiera esperar, han conducido a la intervención armada, que paraliza de hecho los cambios que amenazan más profundamente las estructuras existentes. Los gobiernos, llegados al poder a raíz de esta intervención, mantienen el *statu quo* en provecho de las clases poseedoras nacionales y con frecuencia, de los intereses extranjeros de orden económico y militar.

La intervención externa en la política doméstica latinoamericana ha permanecido inalterada a través de los tiempos. La ingerencia de los Estados Unidos se ha hecho sentir acentuadamente en los años posteriores a la última guerra. »Las posibilidades de autodeterminación de los países dominados no están hipotecadas, evidentemente, sólo en el terreno económico. La intervención política del país dominante es un hecho permanente. No es sino en última instancia cuando esta intervención toma formas directas, tendientes a deshacer regímenes o gobiernos, a fomentar *putsch*, a financiar ejércitos de mercenarios, a enviar cuerpos expedicionarios con pretextos falaces. La intervención directa, aunque menos obvia, es con frecuencia aún más eficaz; no consiste sólo en corromper los dirigentes nacionales, en financiar partidos políticos, sindica-

tos, regímenes, en amenazar con represalias a los países que atentaron contra los intereses privados de la metrópolis. Basta saber que ésta *podría* beneficiarse con la victoria de tal partido o de tal coalición para que el temor de una eventual represalia actúe en favor del partido »pro norteamericano«<sup>21</sup>.

Para algunos expertos, la situación de dependencia en que han vivido las naciones que se dedicaron desde la Colonia a las actividades agrícolas o mineras, destinadas a atender a las necesidades de producción y consumo de las naciones industriales más desarrolladas, no podría llegar a otros resultados. Históricamente, impulsó el surgimiento de polos de expansión condicionados por este tipo de dependencia y que contrastan singularmente con el retraso y el arcaísmo en que se mantuvieron las áreas productoras de materias primas, en especial, las rurales.

El profesor Hardoy ha hecho un recuento minucioso de las relaciones urbano rurales en la región que comprende lo que es hoy la América Latina, a lo largo de los dos mil años que median de la urbanización, precolombina a la actualidad. »La interpretación —dice él— de una relación tan antigua como la de las ciudades y el campo de América Latina sólo puede hacerse históricamente. El Mundo Nuevo que descubrieron españoles y portugueses no lo era para veinticinco o treinta millones de indígenas que en un buen número vivían ya en ciudades comparables a las de sus contemporáneos europeos. Las nuevas repúblicas del siglo XIX eran tales políticamente, pero en su sociedad y economía reflejaban la herencia del sistema colonial. La coyuntura actual que viven los países de América Latina, exhibe a la urbanización como uno de los medios para alterar la orientación interna de cada país y del área en su totalidad en cuanto a su desarrollo, si es que la urbanización es debidamente apreciada y utilizada para aumentar la participación política, modificar la estructura social, incrementar la producción industrial e introducir en las áreas rurales y urbanas una tecnología actualizada y niveles de educación y de participación acordes con la época actual«<sup>22</sup>.

Los antecedentes histórico-sociológicos de la situación presente son entregados, por el experto citado, del modo que sigue: a) Definición —entre 1860 y la primera guerra mundial en Argentina y Uruguay, entre las últimas décadas del siglo XIX y la crisis de 1930 en los otros países actualmente más industrializados, y entre las dos guerras mundiales en el resto del área— de una estructura y una infraestructura características de las regiones productoras de materias primas para un mercado consumidor fuera del área; b) Consolidación o adquisición de un esque-

ma de urbanización en cada país, que, aunque gradualmente interconectado, por la forma en que se dieron las inversiones extranjeras en la infraestructura, industrias de transformación, servicios y créditos, reflejaba la orientación de la economía y la carencia de objetivos de integración regional a nivel nacional; c) Cambios en la organización y origen de los grupos dirigentes, en virtud de la rápida transformación de la economía y la sociedad agraria tradicionales, con evidencia en los países avanzados del área de que los grupos industriales reemplazaban a las antiguas oligarquías rurales; d) Mantención paralela de vastos bolsones de ruralismo tradicional inmunes al cambio social y a la modernización de sus explotaciones, y e) Creciente vinculación —y entrega— de las empresas originadas en hombres y capitales nacionales con y a sociedades dirigidas desde el exterior, junto a la orientación del comercio externo, evidenciando la disyuntiva urbana o rural que limita fuertemente un efectivo desarrollo nacional independiente<sup>23</sup>.

Las relaciones de producción resultantes y la distribución de los estratos sociales que les corresponden, han configurado un complejo de formas de discriminación, de concentración de capitales y situaciones de privilegios. Han aumentado la distancia inicial entre las regiones núcleo, hoy metropolitanizadas, y las zonas retrasadas o en etapa de deterioro. En el plano político, han reforzado los centros de poder de los grupos dirigentes, en un sentido menos democrático que en los estados modernos industrializados. La razón debe ser localizada en la inexistencia entre nosotros de núcleos de resistencia y de lucha organizada e independiente, dentro de un marco jurídico operante<sup>24</sup>.

Los militares han llegado a ser en extensión continental, el factor clave de decisión política. Se impusieron como el principal obstáculo a la consolidación de gobiernos representativos. Responden por las armas a los problemas que se generan a raíz de las crisis económicas y sociales, interviniendo siempre que la presencia política de los sectores populares amenaza la estabilidad del sistema.

Los golpes preventivos se han hecho el paradigma de la sucesión gubernamental. Sustituyen a los gobiernos elegidos por representantes de las Fuerzas Armadas o por personeros influyentes de los círculos políticos tradicionales. Este es el expediente más difundido de restricción a la participación política. Hay otros, a que se ha hecho mención en párrafos anteriores, y que se sintetizan en cuatro puntos:

1. Marginación de los sectores populares del proceso electoral y otras actividades políticas regulares;

2. Prohibición, por los medios legales o no, de la organización y pertenencia de obreros y campesinos a los sindicatos u otros mecanismos de intermediación política;
3. Limitaciones constitucionales al ejercicio de los derechos fundamentales que, aunque no anulen por completo la consulta popular, la reducen a límites incompatibles con la participación política y social;
4. Trabas a la ejecución de programas de gobierno populares, después que éstos han sido respaldados por las elecciones.

### Componentes de la crisis

»La dinámica actual de la situación social y política de la región se desplaza en una dirección que parece poner dificultades cada vez mayores a la estrategia de forzar a los sectores populares a ingresar dentro del marco del compromiso político vigente y a aceptar el liderato de los grupos oligárquicos. Las dificultades mencionadas provienen de tres ángulos diferentes: primero, los cambios estructurales ya enunciados, como ser, las migraciones internas, la urbanización, el cambio de actitudes y otros, que están acentuando la »presión marginal« tendiente al logro de »la participación política total«. Segundo, los gobiernos oligárquicos están respondiendo a esta presión mediante la proscripción de grupos o candidaturas políticas y recurriendo cada vez más frecuentemente a la represión policial y militar abierta. Tercero, el choque entre estas dos fuerzas opuestas ha tendido a producir en el pasado dos consecuencias diversas: la primera ha sido el aumento de intensidad, tanto de la presión marginal como de la represión política hasta que una u otra haya predominado y la situación haya quedado definida como una dictadura o como una revolución social; la segunda alternativa ha sido la formación de movimientos populares generalmente de orientación nacionalista que han aglutinado amplios sectores populares, sobre todo marginales, con grupos de clase media y alta, que de esta manera »integraron« la presión marginal sometiéndola al control de un liderazgo radical<sup>25</sup>.

El fracaso teórico y práctico de dichas alternativas parecen inferirse en la desintegración de los sistemas tradicionales y en el acrecentamiento de los niveles de inestabilidad política en el continente. Su análisis concreto facilita la comprensión de la situación prerrevolucionaria en que se insertó la solución militar. La coerción armada ha tendido a reemplazar a la »democracia de participación limitada«, fruto de la alianza de reducidos

sectores sociales, hacia la cual parecían tender los países latinoamericanos.

En rigor, la extrema debilidad del poder político formal, frente a los demás poderes, minimiza cuando no inmoviliza su capacidad de decisión. Es sabido que, en la práctica, cuanto más ambiciosos los programas de gobierno, tanto mayor la necesidad de un amplio apoyo social para imponerlos. En América Latina, la incorporación en el plano electoral de un número más grande de personas, donde esto ha ocurrido, tuvo lugar sin que los sectores populares se integraran política, social o económicamente. Contribuyen con sus votos, pero no aportan poder a los que han elegido. Los esfuerzos reformistas de algunos dirigentes se enfrentan aisladamente a los fuertes grupos de interés económico, religioso o militar. Las amenazas a las prerrogativas de estos grupos desencadenan, inevitable y forzosamente, una reacción contraria de su parte. Su expresión final es la caída del gobierno.

Con uno u otro expediente, sea el golpe de Estado o el veto de los grupos de privilegio, la fragilidad del poder constitucional se ha acentuado en lugar de fortalecerse. El sistema parlamentario liberal se ha vaciado de contenido y no ha alcanzado a llevar a cabo los programas electorales más auténticos. Aunque reflejan la voluntad de las bases, su realización desde el gobierno choca con obstáculos muchas veces insuperables.

La historia reciente de América Latina lleva a creer que el modelo populista, que antecedió en una década a la irrupción de los militares en la escena política abierta, se ha agotado. La etapa de conciliación de clases que el modelo alentó, a través de la transacción entre los intereses en choque, ha perdido su vigencia. La lucha popular por la participación política, se ha transformado, aunque en forma no explicitada, en lucha por el poder. Y es ésta, según se deduce, la única posibilidad histórica de instauración democrática, de realización del desarrollo económico y social y de afirmación de independencia.

»Para comprender cabalmente los recientes actos de intervención militar es indispensable considerar la crisis social que América Latina afronta. Las sociedades relativamente estables del siglo XIX han sufrido grandes tensiones y divisiones sociales. La economía, antes estática, ha experimentado procesos dinámicos de desarrollo y crecimiento. Los sectores inferiores que hasta ahora se habían mostrado apáticos, comenzaron a entrar en la arena política. Mientras tanto, las comunicaciones modernas y la tecnología empezaron a destruir el relativo aislamiento respecto de los asuntos mundiales<sup>26</sup>.

El análisis que hace Edwin Lieuwen de las razones por las cuales las fuerzas armadas, llegan, frecuente y sucesivamente, a la intervención nos parece, bajo muchos aspectos, ejemplar. Por nuestra parte, hemos explicitado las condiciones generales que han determinado la culminación de la crisis. Lieuwen enfrenta el problema partiendo de la comprobación de los cambios sustanciales verificados en la estructura de clase y la drástica transformación experimentada por la economía desde los comienzos de la primera guerra mundial hasta el término de la segunda. Los enfrentamientos de ahora son otros. Siguen los lineamientos económicos, políticos y sociales de las épocas anteriores, pero se ampliaron a proporciones antes inimaginables y muy posiblemente explosivas.

El caso concreto de una metrópolis moderna puede ser ejemplificador: el de Buenos Aires<sup>27</sup>. Su población actual es de unos 8 millones de habitantes y el crecimiento anual de 2,7%. En 1973 habrá que fijar en su área metropolitana a 216.000 nuevas personas. Existe, además, en la misma área, un déficit habitacional para una población de 800.000 individuos, que viven en villas de emergencia (10% del total) y otros 800.000 (10% adicional), que viven en los conventillos, compartiendo sus viviendas o en casas deterioradas y sin medios de reparación. Un programa conservador de realojamiento de esa población (1.600.000) del 4% al año, más un porcentaje del 2% para las moradas que se tornan obsoletas, nos llevaría a una necesidad de reubicación anual de 64.000 y 160.000, respectivamente. O sea: a) 216.000 habitantes nuevos en el área metropolitana; b) 64.000 para terminar con el déficit actual en veinticinco años, y c) 160.000 para reubicar a los que deben abandonar anualmente sus viviendas. Suman 440.000 personas que sería necesario instalar en un período de 12 meses. Alojar a esa población significaría una vivienda con agua, desagües, electricidad y transporte, educación y servicios de salud elementales. El costo se ha estimado en 2.000 dólares por persona, de acuerdo a niveles de vivienda tradicionalmente aceptados por los organismos públicos argentinos y los organismos internacionales. A este precio, significa una inversión de 880.000.000 de dólares/año, sólo para el sector vivienda y los servicios mencionados. Si agregamos a ello las inversiones imprescindibles, para la creación de empleos y la dinamización de la economía metropolitana; lo que hay que aplicar en el mejoramiento de la infraestructura regional de la cual funciona Buenos Aires; los gastos de educación universitaria e investigación científica para la organización de los sistemas de servicios que abastecen la ciudad y el presupuesto de mantenimiento del gobierno y la administra-

ción municipales, tendremos configurado el cuadro de distorsiones y la irracionalidad de los efectos de la metropolización en el marco del subdesarrollo y la dependencia.

Las perspectivas no son, pues, alentadoras. Hacemos nuestras, por lo tanto, las inquietudes de Hardoy: ¿Cómo actuar eficaz y racionalmente, en los marcos del sistema político administrativo de la mayoría de nuestros países? ¿Qué hacer frente a las estructuras de poder existentes, sin políticas objetivas de desarrollo y sin una justa y equilibrada distribución de los ingresos? ¿Cómo llegar a un proceso de ahorro masivo nacional, que atienda a las necesidades urgentes de más capital y mayores inversiones? Sólo lo que se debería gastar en las inversiones de infraestructura, simplemente para establecer a las nuevas poblaciones urbanas de las grandes regiones metropolizadas y para atender a un programa, aunque modesto, de renovación de esas ciudades, es algo tan formidable que escapa, por ahora, a las posibilidades de cualquiera de los países de América Latina.

#### NOTAS

<sup>1</sup>Jorge Graciarena, *Poder y Clases Sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1967, pp. 108 y ss.

<sup>2</sup>Las regiones núcleos son definidas por John Friedman como áreas de actividad económica concentrada e interdependiente que poseen una gran capacidad proyectada para una firme expansión de la producción. Son áreas cuyas economías son capaces de ejercer una influencia positiva y de gran alcance sobre el desarrollo de sus áreas periféricas dependientes. Véase del mismo autor: «El futuro de la urbanización en América Latina: algunas observaciones sobre el papel de la periferia». En Horacio Godoy, ed. *Situación social de América Latina en el año 2.000*, Lima, Perú, Ediciones de la Sociedad Interamericana de Planificación, 1970, p. 35. En América Latina las regiones núcleos coinciden generalmente con las capitales de los países o de sus provincias más desarrolladas.

<sup>3</sup>Jorge Graciarena, *op. cit.*, p. 107.

<sup>4</sup>Centro Latinoamericano de Pesquisas

em Ciências Sociais, *Situação Social de América Latina*, Rio de Janeiro, Brasil, 1965.

<sup>5</sup>John Friedman, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>6</sup>Víctor Flores Olea, *América Latina frente a la sociedad industrial: reflexiones sobre el subdesarrollo*. En: Eric Fromm y otros, «La sociedad industrial contemporánea», México, D.F., Siglo veintiuno Editores, 1967, pp. 194-201.

<sup>7</sup>Atilio Alberto Borón, «Clases sociales políticas de cambio en América Latina». En: Horacio Godoy, ed. *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>8</sup>Víctor Flores Olea, *op. cit.*, p. 205.

<sup>9</sup>Rubén D. Utría, *Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina*. En: «Boletín económico de América Latina», Nueva York, Naciones Unidas, v. XI, n. 267.

<sup>10</sup>Josué de Castro, *Un continente obsoleto*, En: Nigel Calder, ed. «El Mundo en 1984», México, D.F., Siglo veintiuno Editores, 1967, p. 410.

<sup>11</sup>Celso Furtado, *Obstáculos políticos*

para el desarrollo económico del Brasil. En: «Desarrollo económico», abril-junio de 1965, v. IV.

<sup>12</sup>CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1967: Rasgos generales de la evolución reciente*, Naciones Unidas, mayo de 1968, v. 1, pp. 90-91. Véase asimismo de CEPAL: «Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina», en: *Boletín económico de América Latina*, E/CN.12/770/Add. 1, señalados en el texto.

<sup>13</sup>De unas notas de José Galán Ponce para una investigación de tipología social que se ha llevado a efecto en DESAL y que se venía publicando bajo el título de *América Latina, Una y Múltiple* (Dirección de Betty Cabezas de González, Santiago, DESAL, tomo II, en elaboración). Investigadores principales: *Ciencia Política*, Edmur Fonseca; *Economía*, José Galán Ponce; *Sociología*, Fernando Durán.

<sup>14</sup>Ruth Glass, *Estabilidad y lucha*. En: Nigel Calder, ed. *op. cit.*, pp. 346-47.

<sup>15</sup>Gino Germani, *Social change and intergroup conflicts*. En: Irving Louis Horowitz, ed., «The New Sociology», New York, Oxford University Press, 1964, p. 403.

<sup>16</sup>Betty Cabezas de González e Ismael Silva Fuenzalida, *La participación popular en el desarrollo y su planificación*, Santiago, DESAL, 1969, mimeografiado, p. 1.

<sup>17</sup>Jorge Graciarena, *op. cit.*, pp. 113 y ss.

<sup>18</sup>Jorge Graciarena, *op. cit.*, p. 114.

<sup>19</sup>Notas de Fernando Durán para un ensayo de tipología social de América Latina. *Investigación citada*, Santiago, DESAL. El modelo conceptual se basa en Torcuato Di Tella, Alain Touraine y otros, *Sindicato y Comunidad: Dos tipos de estructura sindical latinoamericana*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 1967; y Enzo Faletto, *Incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo*, Santiago, ILPES, 1968.

<sup>20</sup>Jorge Graciarena, *op. cit.*, p. 115.

<sup>21</sup>André Gorz, *El colonialismo por dentro y por fuera*, En: Eric Fromm, y otros, *op. cit.*, p. 186.

<sup>22</sup>Jorge E. Hardoy, *La ciudad y el campo en América Latina: un análisis de las relaciones sociales y económicas*. En: Harvey S. Perloff, ed. «América en el Año 2.000: La nueva cultura», Lima, Perú, Ediciones de la Sociedad Interamericana de Planificación, 1970, p. 70.

<sup>23</sup>Jorge E. Hardoy, *op. cit.*, p. 81.

<sup>24</sup>Víctor Flores Olea, *op. cit.*, pp. 194-201.

<sup>25</sup>Jorge Graciarena, *op. cit.*, p. 119.

<sup>26</sup>Edwin Lieuwen, *Generales contra Presidentes en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1965, p. 142.

<sup>27</sup>Véase Jorge E. Hardoy, *op. cit.*, pp. 91-92, que se refiere a los años 1968-1969. Los datos que siguen son una proyección de los antecedentes entregados por él.

## HISTORIA Y DEPENDENCIA EN LA EVOLUCION DE LAS REDES URBANAS EN CHILE

RAÚL GUERRERO

Entre la fundación de Santiago en 1541 y el establecimiento de Coihaique, se cuentan cuatro siglos de evolución urbana en Chile, a lo largo de los cuales las técnicas con que contaba la sociedad y los móviles que la impulsaban, han sufrido profundas transformaciones. La capital situada en el centro del país, si consideramos los extensos desiertos nortinos, y Coihaique en el frente pionero patagónico, señalan por otro lado la variedad de medios geográficos en que se han implantado las ciudades chilenas.

Hacia 1950, la población de Chile llega a los 7 millones de habitantes, lo que supone una densidad kilométrica de 10 habitantes por km<sup>2</sup>. En 1900, los habitantes del país alcanzaban a unos 3 millones. Esta población inicialmente débil ha debido por consiguiente colonizar un espacio relativamente vasto. Por eso, el territorio que contiene holgadamente esta población, permite sus movimientos, su concentración o dispersión, asegurando la posibilidad que esta marea humana, se vacie hacia lugares que en un momento parecen atractivos. Del éxito de esta ocupación, depende que se logre la formación de verdaderas regiones.

Hasta bien entrado el siglo XIX, la distribución de la población en Chile, no ha cambiado sustancialmente de la situación que presentaba en la época colonial: Chile ocupado coincide virtualmente con Chile mediterráneo, dominio de una campiña de vocación agropecuaria extensiva, salpicada de aldeas que se sostiene mal que bien. Por esa época al Norte Chico corresponde un poblamiento en oasis y centros mineros, conectados a las caletas del litoral. Un discreto poblamiento se debe reconocer desde fines del siglo XVIII en las ricas praderas de Osorno, a lo que habría que agregar el dominio insular ocupado en Chile, donde vida pesquera y agricultura familiar, no estimulaban el crecimiento de ciudades. En menos de cuarenta años la geografía de las ciudades y la distribución de la población cambian sustancialmente. Surge la serie de ciudades de la Araucanía y en el sector costero adyacente se fundan, a menudo sobre las ruinas de las viejas ciudades españolas, nuevos centros; se consolidan los establecimientos de la Región de Los Lagos; nace todo el paisaje urbano minero del Norte Grande. . . Otro rasgo esencial a retener: el ferrocarril ha avanzado velozmente con el término del siglo. En el norte, los ferro-

carriles contruidos tempranamente por particulares, aseguraban la salida de los productos mineros y el abastecimiento de los centros de explotación, desde los puertos y caletas del litoral. Rápidamente el Estado inicia los trabajos ferroviarios destinados a unir Santiago con las principales ciudades del sur, decidiendo de esta manera, las relaciones entre la capital y el resto del territorio y asegurando la hegemonía de Santiago sobre las ciudades y pueblos que no habían tenido el tiempo de consolidar, ni su jerarquía, ni su área de influencia.

Estos cambios en la organización del espacio fueron posibles desde el momento en que Chile irrumpió en la economía mundial ofreciendo a los mercados exteriores, minerales, cobre, trigo, productos del bosque. El infantilismo de la organización económica colonial, incluida en ella el sistema elemental de ciudades, iba a ser reorientado fácilmente al servicio de una economía de dependencia. Así, decisiones incontrollables a nivel nacional han actuado sobre los hombres y sus destinos. En esta perspectiva debemos buscar la explicación de la evolución de las ciudades chilenas y de la ausencia de una red urbana en que las ciudades jueguen un real papel director en la organización regional.

## **I. Ciudades y urbanización en Chile contemporáneo**

Hacia la década del veinte en nuestro siglo, la población urbana iguala a la población rural en el país. Desde esa fecha en adelante, se inicia una veloz consolidación de algunas ciudades y un paulatino estagnamiento en otras. De todos estos fenómenos urbanos, el de mayor significado es la rápida metropolización de Santiago cuya población crece en los últimos años al ritmo de una tasa anual de 40%.

¿Cuál es la jerarquía del resto de las ciudades chilenas sobre las que se apoya la trama urbana? La respuesta a esta cuestión fundamental no es posible obtenerla a partir de la documentación estadística con que se cuenta corrientemente en Chile. Los resultados censales no entregan siquiera la estructura profesional de la población de las ciudades del país, lo que permitiría el primer paso hacia la determinación de la organización interna de las ciudades y de sus funciones y relaciones con el exterior. Por el contrario, es mediante el proceso inverso de definir los espacios económicos nacionales que se puede llegar a caracterizar los tipos de ciudades. En esta perspectiva de hipótesis provisorias, este artículo pretende entregar una serie de reflexiones sobre el fenómeno urbano chileno, coincidiendo ellas en

el sentido de otorgar al fenómeno de la dependencia un lugar esencial en las explicaciones.

- i) Las provincias del Norte Grande minero cuentan unos 11 centros de más de 5.000 habitantes<sup>1</sup>. La tasa de urbanización regional es superior al 75%. En la provincia de Tarapacá, tres localidades (Iquique, Arica y la Oficina Salitrera de Victoria) constituyen el 80% de la población total. En resumen, éste es el tipo de población aglomerada en escasos centros, en un medio límite del ecúmen, organizado en función de los centros de explotación de las materias primas y de su evacuación al exterior.
- ii) El Norte Chico, límite de Chile hispano. En la provincia de Atacama, tres ciudades constituyen el 60% de la población que viven en localidades de más de 5.000 habitantes; pero solamente representan el 43% de la población total. En esta provincia, la pequeña minería y la agricultura permanente de los valles regados, tienden a dispersar la población. En Coquimbo, más al sur, cinco ciudades constituyen el 75% de la población urbana y gravitan en forma más considerable sobre la población total. La situación es similar en Aconcagua.
- iii) En las provincias de la región metropolitana donde se encuentran los centros y conurbaciones de Valparaíso, Santiago y Rancagua, el peso de la población urbana es manifiesto. Las tres grandes aglomeraciones del conjunto suman una población superior a 2,5 millones de habitantes, lo que representa más del 30% de la población total del país. Es además importante considerar el número de centros urbanos en esta región: nueve en Valparaíso, catorce en la provincia de Santiago.
- iv) Chile agrario tradicional de Colchagua a Ñuble, cuenta con escasos centros urbanos. En Ñuble existen sólo tres centros de más de cinco mil habitantes y en las demás provincias, aparte de las capitales, casi no hay ciudades que superen esta cifra. Por otra parte, la gravitación de estos centros nunca es superior al 45% de la población total de las provincias. A causa de la debilidad de las tasas de urbanización, uno o dos centros llegan a tener fuerte gravitación sobre la población provincial: Constitución y Cauquenes, pueblos en el estricto sentido, constituyen el 86% de la población urbana de la provincia de Maule.
- v) Concepción y sus alrededores constituyen una isla urbana. Una fuerte urbanización debida al impacto industrial reciente (siderurgia

de Huachipato) ha reactivado los centros ligados a una industrialización antigua (carbón, textil). Siete ciudades de más de 5.000 habitantes, constituyen el 82% de la población.

- vi) La Frontera, ejemplo de frente pionero iniciado a fines del siglo XIX, momento de colonización de Araucanía. La implantación de una agricultura extensiva y especulativa devoró rápidamente todos los espacios susceptibles de ser incorporados al cultivo triguero. Sobre la base de los fuertes y puestos de avanzada, se organiza aceleradamente una red de pueblos destinados a la recolección y a la comercialización triguera. De allí la relativa importancia numérica de los centros: 3 centros superiores a 5.000 habitantes en Bío-Bío; 5 en Malleco; 7 en Cautín; pero, frente pionero efímero, la actividad agraria se estanca y no es reemplazada por actividades urbano-industriales, lo que da lugar a una mediocre gravitación de estas localidades sobre la población provincial: en Malleco los centros de más de 5.000 habitantes constituyen el 33% de la población total y el 74% de la población urbana. En Cautín, la situación es similar con una mayor gravitación de la población de las ciudades importantes sobre la población urbana.
- vii) En el sector de Los Lagos, disminuye el número de localidades urbanas. En el caso de Osorno, las dos ciudades con que cuenta la provincia, representan solamente el 14% de la población total, al mismo tiempo que el 90% de la población urbana. En Llanquihue, el peso de Puerto Montt y Puerto Varas sobre el total urbano disminuye.
- viii) Chiloé es la provincia de mayor predominio rural, pese a contar con Castro, antigua ciudad del siglo XVI. Dos ciudades, Ancud y Castro, constituyen apenas el 14% de la población total y el 65% de la población urbana.
- ix) Hacia el extremo austral comienza el dominio hostil de las cordilleras patagónicas y las pampas atlánticas. Frente pionero precedido por la fundación estratégica de Punta Arenas en el Estrecho de Magallanes, la importancia de la población urbana es considerable, no obstante el reducido número de centros. En Aysén, sólo dos localidades pueden ser consideradas urbanas y en Magallanes, Punta Arenas y Puerto Natales, suman el 80% de la población total y el 97% de la población urbana.

En resumen, la magnitud del fenómeno urbano nacional se debe esencialmente a la concentración desproporcionada de la población en el área metropolitana. De Colchagua a Chiloé existe un predominio de la población rural, excepción hecha de la isla urbana de Concepción, pero

con diferencias notables en la organización de la trama urbana. Muchas diferencias separan, en efecto, las viejas ciudades de adobes de Chile mediterráneo de las ciudades de madera que los viajeros descubren en la Frontera. Finalmente, en el Norte Grande unos pocos centros urbanos gravitan de manera decisiva en la distribución de la población.

Parece indispensable en primer lugar, realizar un examen de las condiciones históricas de la implantación de las ciudades para así poder comprender la solidaridad interregional en la evolución de las redes urbanas que nos muestra el análisis geográfico.

## **II. Santiago y la región central: La consolidación del predominio de la capital**

El mundo mediterráneo chileno es actualmente el dominio de un proceso de urbanización pujante aunque inorgánico. Santiago, Valparaíso y Rancagua, agrupan cerca de un tercio de la población total del país; concentrando en valles y cuencas a lo largo de unos 200 kilómetros, una mancha de fuertes densidades. Las ciudades que jalonan la depresión longitudinal aumentan su población regularmente a expensas de los campos. Esta situación es el resultado de una evolución de cuatro siglos.

Esta región adquiere una temprana unidad. Desde Santiago al sur se abre la depresión intermedia que invita al tránsito y ofrece las posibilidades de una agricultura sostenida por el riego de las aguas que escapan de la montaña andina. Hacia el sur, el aumento de las precipitaciones marca la transición hacia los espacios templados del ultra Bío-Bío, que permite un poblamiento más disperso. Este conjunto de condiciones apareció propicio para el establecimiento a los españoles del siglo XVI, permitiéndoles establecer una avanzada en el camino de la conquista de las regiones más australes. Apoyándose en las conquistas agrarias de los naturales, en especial las chacras de riego, tanto más disputadas cuanto que escasas, los españoles implantan sus tradicionales instituciones agrarias. Santiago, la primera ciudad fundada en el país, se constituye en asiento de vecinos, moradores y encomenderos. Su destino parecía ligado a la tierra. La escasez de población indígena exige pronto nuevas conquistas; pero las desoladas estepas de Chile Central, poco propicias en ese instante al establecimiento, escasamente pobladas, no despertaron el interés de los conquistadores. De ahí que la segunda ciudad del sur de Santiago, cabeza de puente de la penetración, se funda a 500 kls. de la futura capital, en la ba-

hía de Concepción, a las puertas del país araucano, poblado y por lo tanto codiciado. El vigoroso impulso por consolidar el dominio español en Araucanía, matizado por éxitos y fracasos, concluyó a fines del siglo xvi con la retirada y abandono de las ciudades y apoyos militares que debieron constituir los centros de la actividad agraria y minera<sup>2</sup>. La larga guerra que sigue, crea una frontera militar al norte del Bío-Bío, donde se acumula la población y donde se organiza una vida agropecuaria libre y vasta, teniendo como resorte económico esencial, la producción de alimentos y abastecimientos para asistir al secular ejército de la frontera araucana, Flandes de América.

En tales condiciones, la vida urbana no pudo progresar; pero todo lleva a otorgar a Santiago nuevas funciones. Si la capital militar se traslada a Concepción, varias veces sitiada, abandonada, en definitiva insegura, Santiago se afirma como capital económica, nutriendo su población trabajadora con los aportes de indios esclavos tomados en guerra, para reemplazar a la población local fuertemente disminuida. El siglo xvii ha sido definido en lo económico, como la etapa del sebo y el cuero. Corresponde a una ocupación ganadera extensiva, que no estimulaba la vida urbana.

Durante el siglo xviii se fundan numerosas poblaciones, tanto en Chile Central como en el Norte Chico<sup>3</sup>. Este movimiento lo iniciaba audazmente la política de la Ilustración de la nueva monarquía. La suerte que corrieron estas nuevas poblaciones fue variada. La economía agraria sostenida por una explotación triguera que reemplazaba a la ganadería extensiva del siglo anterior, dispersaba a la población en aumento, por campos y estancias, dejando desiertas las aldeas. En los puertos como Valparaíso, Penco o Constitución, residían los comerciantes que organizaban los circuitos de recolección interior, dejando a los comerciantes limeños los beneficios más jugosos de un comercio defectuoso, colonial.

Las guerras de la Independencia y las coyunturas poco favorables de la economía mundial de los primeros decenios del siglo xix, dificultaron la posibilidad de obtener los beneficios que permitían las nuevas condiciones políticas<sup>4</sup>. La situación cambia radicalmente al promediar el siglo. Este período es uno de los menos conocidos. Falta estudiar los mecanismos que facilitaron la participación chilena en las felices especulaciones trigueras del Pacífico: California, Australia; habría que considerar la participación de los ricos mineros del Norte Chico y la iniciativa de los comerciantes ingleses de Valparaíso. Lo que sí está bien determinado —y constituye el hecho capital— es que desde mediados del siglo xix, Chile se encuentra vinculado al comercio internacional, aprovechando los

momentos de alza y siendo violentamente afectado por las crisis: dependiente, en una palabra.

La ciudad comienza a jugar un papel importante en la nueva situación, que requería de una mejor organización de los circuitos de producción y comercialización. Las ciudades se convierten en el centro de residencia de los agricultores, donde se encuentran los bancos, casas comerciales y molinos. Santiago saca rápidamente ventajas frente al resto de las ciudades de la región central. Desde el siglo XVIII, el aumento de los cultivos trigueros había estimulado los planes de regadío, muchas veces postergados en su realización por ausencia de un mercado estimulante. Mano de obra, caminos y capitales valorizan la propiedad rústica de los alrededores de Santiago, de tal manera que en 1869, los departamentos de Santiago, Melipilla, Victoria y Rancagua que constituían la provincia de Santiago, poseían el mayor número de fundos (2.825), en especial grandes, que correspondían casi al décimo de los fundos del país. Si sumamos a éstos las propiedades de los departamentos de Quillota y Limache, normalmente relacionadas con la capital por su proximidad e intereses, esta cifra alcanza al 13%. Pero de mayor importancia era el valor de las rentas de estas propiedades rurales, que alcanzaban al 36% de las rentas de todas las propiedades de la República<sup>5</sup>. La propiedad de la tierra en una economía rural es la base esencial de la riqueza (la renta de la tierra). En ella debe buscarse la explicación de la temprana hegemonía que Santiago llega a jugar en el plano urbano nacional. La capital, residencia de la aristocracia terrateniente ausentista, se beneficia sustancialmente con las rentas extraídas de los campos.

El sistema ferroviario se organiza también rápidamente en beneficio de Santiago. El primer paso se dio al conectar la capital con el puerto de Valparaíso en 1863. Pronto se extendieron las líneas al sur. En 1868 el ferrocarril llegó a Curicó y en 1872 se podía viajar de Valparaíso a Talcahuano. Por el contrario, el tendido de líneas hacia la costa es mucho más vacilante. El ferrocarril de Santiago a San Antonio se detuvo en Melipilla en 1893 y sólo llegó a este puerto en 1912. Más notable aún es el caso del ferrocarril de San Fernando a la costa. Su primer tramo se detiene en Palmilla en 1872. En 1898 llega a Alcones; en 1910 alcanza a Lingue; seis años más tarde está en Larráin Alcalde y finalmente alcanza a Pichilemu en 1926. En suma más de 51 años para cubrir 129 kilómetros. Esta política ferroviaria consolidó las inclinaciones de los gobiernos conservadores, tendientes a la centralización del poder, ganando la batalla; a los liberales, federalistas por convicción o estrategia. Las ventajas

que acumulaba la capital se tornaron de este modo decisivas, pero más que esto, limitantes del desarrollo de las ciudades, y por ende de las regiones del resto del territorio.

La fisonomía urbana de Santiago cambia con el correr del siglo. Hacia 1875 es muy diferente a la aldea colonial que descubren los viajeros que llegan al poco tiempo de decretada la libertad comercial. En Valparaíso comienza a delinearse desde muy temprano un barrio de los negocios de inequívoca arquitectura inglesa, que evoca los nuevos lazos comerciales que se ataban entre Chile y el exterior. En Santiago, aparecen los barrios de residencia en una Alameda renovada, que ve llegar con el fin del siglo, el oro del salitre que hermosea residencias privadas y edificios públicos. Alrededor de este centro residencial, financiero y administrativo, van surgiendo las casas modestas y conventillos que albergan la «clientela» de pequeños comerciantes, artesanos y obreros al servicio de la clase acomodada. No ha hecho aparición aún el fenómeno urbano mayor de nuestro tiempo: las «poblaciones» periféricas de proletarios y emigrados. El crecimiento de la población de la ciudad había sido solamente de 12% en el intercenso 1865-75; pero sube a 46% entre 1975-85, conservándose desde entonces siempre en un vertiginoso aumento, generalmente superior a 35% entre censo y censo, el lapso aproximado de un decenio. En estos dos centros: Valparaíso y Santiago, comienzan a instalarse las principales empresas comerciales e industriales: sociedades carboníferas de Concepción, ganaderas de Magallanes, compañías mineras del Norte Chico o sociedades agrícolas. Así se agregan a las funciones de capital política y administrativa, las palancas esenciales del control comercial y financiero.

### **III. El Norte Grande: Enclaves urbanos en función de una minería de exportación**

Cuando Chile entra en posesión de los territorios del extremo Norte, después de la Guerra del Pacífico, existía allí cierta tradición urbana. A lo largo del piemont, sobre la ruta del Inca, numerosos oasis aprovechaban las aguas escasas pero permanentes de los escurrimientos andinos. En la costa habían surgido algunos poblados cuya tradición se remontaba a la Colonia, tales como Arica, puerto del Alto Perú (importaciones de azoque y exportaciones de plata de Potosí); Iquique, puerto de los productos argentíferos de Huantajaya.

Las necesidades de la explotación salitrera exigen la habilitación de nuevos puertos, muchas veces simples caletas: Pisagua, Junín, Caleta Buena; mientras que se renuevan otros como Iquique, que se convierte en la capital del salitre. En el interior aparecen las oficinas salitreras, verdaderos campos de trabajo, organizadas rápidamente; agotada la reserva de caliche, la industria itinerante atacaba otro sector rico, arrasando sus usinas improvisadas y a los hombres con sus viviendas más improvisadas aún.

La suerte de los pueblos y ciudades del Norte Grande aparece estrechamente asociada al destino del salitre. Desde fines del siglo, la producción y por consiguiente las exportaciones, aumentan regularmente. En 1908, se alcanza a dos millones de toneladas de exportación. El año 1914 marca un brusco descenso, que plantea de manera dramática el impacto social y económico de las crisis que se seguirían. Es el momento del éxodo de población hacia Iquique, de la cesantía de la numerosa población del puerto que vivía del embarque de salitre y del apareamiento de las ominosas condiciones de vida en la pampa y en Iquique, que la crisis logra poner en primer plano. La recuperación record de postguerra (3 millones de toneladas exportadas en 1917), no hace sino más sensibles las caídas posteriores y definitivas de la industria. La repercusión en el plano demográfico y urbano de estas crisis es evidente. Junto con la baja de la producción, viene una drástica reducción del personal empleado en la explotación salitrera. Los obreros ocupados eran 53.000 en 1913/14. Bajan a 44.000 en 1914/15. La cifra máxima de ocupados se consigue en 1925/26, 60.700; pero en 1930/31 llegan a sólo 44.400, bajan a 16.300 en 1931/32 y a 8.700 en 1932/33 (ver gráfico 2). Son estas bruscas fluctuaciones de la industria las que acarrearán crisis brutales del sistema urbano local: el abandono de pueblos y oficinas salitreras en la pampa que se convierten en ruinas... los golpes de fortuna de Iquique, ciudad que en el plano urbano y social es mucho más que un enclave, con sus pintorescos edificios de madera adaptados al desierto, su bullente vida comercial que transa en dos idiomas..., pero que en los momentos de baja, muestra sus lacras, gremios de lancheros en la miseria, artesanos que unen sus protestas a los obreros de la pampa, movimientos reivindicativos saldados a menudo con sangre.

El desarrollo ferroviario regional producto del salitre, refuerza la dependencia del exterior respecto de los puertos salitreros. En Tarapacá los primeros ferrocarriles son anteriores a la ocupación chilena. Entre 1869-71, se tienden los rieles que conducen a Pisagua, permitiendo

explotar las calicheras de Zapiga, Sal del Obispo y del sector La Noria-Negreiros. Hacia 1908 se encuentran conectados los principales puertos y caletas con las calicheras del interior.

La economía regional, fundada exclusivamente en una minería de trata o conectada íntimamente a ella, no podía estimular el nacimiento de una red urbana. Las inversiones venidas del exterior, se aplicaban exclusivamente a la explotación del salitre y se retiraban tan rápidamente como la rentabilidad entraba en peligro. Desde Iquique no se podía esperar inversiones que estimularan actividades permanentes en los pueblos que nacían al fragor del trabajo salitrero. Por eso no extraña la fragilidad de este sistema inarticulado, incapaz de perdurar cuando se le restaba el estímulo exterior, ni extraña tampoco la fragilidad de estos pueblos de adobes y calaminas que vieron correr en un tiempo champaña importada y libras esterlinas.

La evolución de la ciudad de Antofagasta es diferente a Iquique; pero conduce a resultados semejantes en la organización del sistema de ciudad regional. El examen de las curvas de población comparadas de las dos ciudades, demuestra el rápido desarrollo del puerto de Antofagasta. Hacia 1910 supera en población a Iquique y prosigue su acelerado desarrollo sólo interrumpido por los años famélicos entre 1930-40. Dos explicaciones para este fenómeno: el movimiento de la actividad salitrera de norte a sur se realiza en un momento de racionalización de los métodos de elaboración. El número de oficinas se reduce, pero mejor instaladas, les permite una rentabilidad mayor. Las estadísticas señalan que en 1912 de 166 oficinas en trabajo, en Tarapacá laboraban 99, 10 en Tocopilla, 25 en Antofagasta, 14 en Aguas Blancas y 18 en Taltal. En 1940 trabajaban 14 oficinas en Tarapacá que producían algo más de 400.000 toneladas de salitre, una en Tocopilla con una producción de 428.000 toneladas, 3 en Antofagasta, produciendo 573.000 toneladas y en Taltal 3 con una cifra bastante menor. Es evidente que esta concentración es el resultado de las duras crisis por las que había pasado la industria. La segunda circunstancia se relaciona con el ciclo cuprífero, iniciado hacia 1914 con la habilitación de la mina de Chuquicamata, en Calama a unos 200 Kms. al NE de Antofagasta. Esta empresa, filial de la poderosa Anaconda, releva poco a poco al salitre del lugar que ocupaba en la economía regional. Tarapacá no se beneficia de este sustituto.

La gran riqueza cuprífera no logra homogenizar el desarrollo regional. Dependiente esta riqueza de mercados externos, los puertos y ciudades locales sólo benefician de una parte insignificante de este movimiento.

El cobre como antes el salitre, no contribuye al desarrollo de industrias locales. Por el contrario, termina arrastrando en una peligrosa solidaridad a los puertos enclaves como Tocopilla, a Antofagasta, ciudad de funciones administrativas y comerciales y a Calama, ciudad abierta al lado de la mina. Aparte de eso, a Santiago, que beneficia de la magnitud de una empresa de nivel internacional que sobrepasa largamente las posibilidades de control de ciudades provincianas.

#### **IV. La Frontera: Red urbana relicto a la búsqueda de una metrópoli regional**

La ocupación de la Araucanía es contemporánea a la epopeya del salitre; sin embargo, fueron muy diferentes las bases de ocupación y el destino que tuvieron los pueblos y ciudades de las provincias del sur. Estos amplios espacios, cubiertos de bosques, adquirieron celebridad por la porfiada resistencia con que los defendieron los mapuches de la penetración extranjera. Sin embargo, el interés por estas tierras es manifiesto y desde muy temprano los españoles intentan ocuparlas fundando varias ciudades. Los asaltos de los indígenas reducen a cenizas los establecimientos entre el Bío-Bío y el Toltén, antes de finalizar el siglo xvi. Durante tres siglos, perdidos los territorios del interior, sólo sobreviven las rutas, que a lo largo de la costa, llevaban con relativa seguridad desde Concepción al enclave militar de Valdivia y a Chiloé, claves en ese tiempo del dominio del Mar del Sur.

Desde mediados del siglo xix, la conquista de los territorios de la Araucanía progresa rápidamente: pueblos y estaciones ferroviarias reemplazan a los fortines que habían apoyado la entrada de algunos hacendados ávidos de tierras en un momento de coyuntura económica favorable. El ferrocarril penetra casi junto con los hombres y para que nada falte a este frente pionero, se forman pequeñas colonias de campesinos suizos, alemanes, franceses y otras nacionalidades. Junto a estas minorías llega un importante aporte de población nacional, generalmente campesinos pobres de las provincias de la antigua Frontera (Maule, Ñuble, Concepción). El avance de la ocupación es muy rápido. Todos los terrenos susceptibles de ser ocupados por trigales son invadidos por una explotación que pone en serio peligro el equilibrio natural, mediante roces que consumen millares de hectáreas de bosques. Esta colonización agraria se hace en función de una economía especulativa: los trigos de la Frontera

viajan al exterior, para mantener el mercado que descubrieran los años excepcionales de la década del cincuenta y para aprovechar después el mercado más permanente del norte salitrero.

En poco tiempo nace un nuevo paisaje agrario, bastante diferente a los viejos patrones de Chile tradicional. Sin embargo, es el latifundio el que impone nuevamente su sello a las estructuras agrarias. El origen de la gran propiedad arranca de los remates de tierras fiscales. Posteriormente, los fundos crecen a expensas de nuevas anexiones que exigía un sistema de cultivos extensivo con práctica de largos barbechos. Algunas medianas propiedades, generalmente bien explotadas en manos de colonos, ponen más en evidencia el abandono de los campos en reducciones y duramente explotada, no posee sino su fuerza reivindicativa.

A un siglo de distancia de la apertura de este frente pionero, la Frontera es en realidad una región en crisis; de zona de atracción se ha convertido en región repulsiva. Un fuerte éxodo hacia Concepción y las provincias centrales, explica la escasa gravitación que tiene sobre la población nacional: 10%. En cambio, el número de centros urbanos que posee no deja de sorprender. La densidad de esta trama urbana, 15 centros en una región donde 6 de cada 10 habitantes viven en el campo, aparece como una paradoja. Estas localidades que salpican una campiña hoy semidespoblada, han cumplido un papel esencial en la recolección y despacho de la producción agrícola local. Molinos, estaciones ferroviarias, relevos, dieron origen a esta red urbana que hoy es casi relicto de un frente pionero próspero que sobrevive a una prolongada decadencia. En esta sociedad agraria, la explicación de esta transformación, se encuentra en las estructuras agrarias, en la liquidación precoz de la pequeña y mediana propiedad y su reemplazo por el latifundio, más vinculado a sus mercados externos. El fracaso de la colonización agrícola repercute en la vida urbana. No hay localmente un centro que consiga elevarse en jerarquía para llegar a organizar la vida regional. En cuanto a Concepción, capital militar de la vieja Frontera, rodeada de campos empobrecidos, es incapaz de aportar las inversiones y de dirigir los circuitos que le hubieran permitido elevarse como la metrópoli del sur. La producción agrícola toma rápidamente el camino del centro del país, hacia Santiago y el norte, destino que seguirán muy pronto los hombres.

Ningún proceso vigoroso de industrialización sigue al »rush« de la especulación agrícola. Las empresas fabriles de modestas dimensiones de los primeros días, generalmente en manos de colonos extranjeros, terminan con su partida. Sin embargo, la región considerada en conjunto

cuenta con virtualidades ciertas. En Arauco, Lebu, cabeza de puente de la conquista militar por la costa, había atraído desde mediados del siglo, población y capitales destinados a la explotación de yacimientos carboníferos. Esta iniciativa surgida de la voluntad e intereses de la oligarquía capitalista, se convierte en un verdadero enclave destinado a producir carbón para los establecimientos de fundición de cobre de Guayacán, en el Norte Chico y da la espalda al resto de la región. Se liga de manera indirecta una dependencia de Lebu y su región carbonífera a la minería del cobre, conectada a su vez con el gran comercio internacional de los minerales. Este carbón no origina en cambio ninguna actividad regional; aún más, ni siquiera llega a conectarse de manera expedita al resto de la región. La región carbonífera al centro de Arauco (Curanilahue), se vincula por ferrocarril a Concepción desde fines del siglo XIX; en cambio, Lebu, capital de la provincia, queda aislada hasta 1939, cuando se consigue unir después de varias etapas a la línea central por un ferrocarril que atraviesa la cordillera de Nahuelbuta.

Al término de la empresa de colonización, quedaba un extenso territorio con dos polos principales: en el norte Concepción, punto de partida de la entrada militar y en el sur Temuco, término de la empresa colonizadora. Hasta mediados de nuestro siglo, las posibilidades de expansión a estos centros aparecen limitadas. Temuco, capital agrícola, con comunicaciones expeditas, rodeada de campos fértiles, y bien poblados, es incapaz de tomar un rol director a causa del predominio de estructuras agrarias poco favorables y de la escasa industrialización de su producción. En cuanto a Concepción, varias veces asolada por terremotos, rodeada de campos empobrecidos y dando la espalda al mar, apenas si se eleva por sobre el conjunto de las localidades costeras de la provincia, animadas por industrias tradicionales como los textiles y el carbón. La nueva industrialización iniciada hace unos veinte años, teniendo como eje un complejo siderúrgico litoral integrado, es el punto de partida de un desarrollo urbano e industrial que sorprende a la región en una siesta colonial<sup>6</sup>. Este impulso de iniciativa estatal, puede acelerarse y llegar a renovar a la región, a condición que Santiago acepte el juego de permitir el desarrollo de un eventual competidor.

#### **V. Desequilibrios internos y redes urbanas: Un ejemplo de evolución solidaria. Conclusiones.**

El examen anterior permite comprender la originalidad del sistema de ciudades de distintas regiones en función de las condiciones de implan-

tación y su evolución. El análisis de los tipos de redes urbanas que revelan la descripción histórica, permite comprender la solidaridad que existe entre ellas y explica los notables desequilibrios regionales.

Históricamente, el primer esbozo de un sistema de ciudades aparece en la región central del país, cuna de la nación chilena. Estas ciudades surgidas al calor de una vida agraria cuyas raíces se hundían en instituciones coloniales, llevaban una lánguida existencia en medio de haciendas opulentas. La importancia de la tierra como fundamento de la riqueza y la influencia política, se traslada rápidamente a la capital, residencia de una clase ausentista, cuyo pasatiempo esencial lo constituían las batallas que libraba en el foro o en el Parlamento. Santiago se beneficia de este orden social, agregando a sus funciones tradicionales, los servicios terciarios superiores, lo que le confería un predominio indiscutible sobre las otras ciudades. Las corrientes migratorias regionales se caracterizan por un lento flujo hacia la capital, sin éxodos estridentes.

Sin embargo, la fortuna a Santiago se explica también en gran medida por la suerte de empresas económicas que tuvieron su origen en otras regiones. En el norte minero, grandes compañías, primero salitreras y después cupreras, invierten ingentes capitales en empresas de interés mundial. Las regiones del Norte, desprovistas de una infraestructura adecuada, fueron incapaces de controlar un negocio que superaba de lejos sus posibilidades; deben ceder a la capital la gestión de las relaciones que se traducían en una franca dependencia. La recompensa a esta gestión que ofrece aspectos políticos, administrativos, etc. la constituyen la riqueza y la cultura importadas que se encuentra sólo en Santiago, cuya influencia se amplifica hasta retardar el desarrollo del resto de las regiones del país.

En la Frontera el medio templado permite una agricultura que dispersa a los hombres. La atención de la producción y recolección, da lugar al apareamiento de un dispositivo de localidades conectadas con esta actividad: estaciones, centros de relevo, ciudades. Los cambios que sufre la estructura agraria inicial, van a explicar la decadencia en que caen ciudades y pueblos. En efecto, el apareamiento del latifundio y el abandono de pequeñas y medianas propiedades termina con la forma básica de las relaciones ciudad-campo. La importancia que adquiere la gran hacienda, supera las posibilidades de servicios que podían ofrecer pueblos y ciudades regionales. Los circuitos comerciales se organizan en función de los grandes mercados compradores. Esta vez la caída de la población

no es brutal; así como insensiblemente las ciudades pierden las palancas de la actividad, lentamente se organiza un éxodo de hombres e instituciones, dejando las ciudades en pie, pero vacías.

Sociedad agraria y sociedad minera, dos realidades en que el fenómeno de la dependencia opera sobre el sistema de ciudades de manera diferente. El dominio del espacio no interesa sino en la medida que permite controlar los centros de extracción minera en el norte, reduciendo el poblamiento a enclaves. En Chile agrario, la propiedad de la tierra es el instrumento del dominio del espacio. Los resultados en el plano urbano aunque diferentes, conducen en ambos casos a la imposibilidad de la formación de una verdadera red urbana, jerarquizada y dinámica. En todo este sistema, Santiago es una síntesis de grandezas y miserias. El mecanismo esencial por el que ha llegado a extender su dominación sobre el resto del país, se encuentra en la incapacidad de las regiones que venían de la nada, como las provincias del norte, o que se encontraban en una infancia urbana como la Frontera, de llegar a dominar mecanismos económicos y sociales, que se ampliaban más allá de sus propias posibilidades de control local. Si no hay ciudades con poder económico, las inversiones llegan de afuera y las ganancias también toman ese camino. La región incapaz de controlar y sacar provecho de sus propias posibilidades, ve escaparse sus riquezas, movidas por fuerzas incontrolables. Mientras mayor es el negocio agrario o minero, menos posibilidades para una región subequipada de llegar a controlar su destino. Es en definitiva el esquema de la dependencia internacional aplicada al caso nacional. La capital, Santiago, se beneficia con un desarrollo más temprano y del control político y administrativo al que no pueden escapar por entero aún las grandes compañías que operan en el país. Por este mecanismo indirecto, acapara las funciones terciarias superiores. En cierta medida el subdesarrollo regional conduce a una paradójal hipertrofia de la capital, capaz de constituirse en el centro fundamental de la industria nacional, más por las ventajas adquiridas que por sus virtualidades; pero es por igual el gran refugio de los marginados del resto del país, que toman el camino de la capital tras el destino de la riqueza y de los impuestos. Se traslada así a la gran periferia santiaguina, el cinturón de miseria más grandioso del país, síntesis del subdesarrollo de norte a sur.

La concentración capitalista, en una economía dependiente ha llevado a un desequilibrio regional en un subdesarrollo nacional. La ausencia de redes urbanas y de ciudades regionales con suficiente jerarquía

directiva, es el resultado en el plano urbano de esta situación, pero también en parte su explicación. Una reconstrucción nacional que tienda a superar los desequilibrios regionales, no puede descuidar el rol director fundamental de la ciudad en la región.

#### NOTAS

<sup>1</sup>Los datos estadísticos se refieren al Censo de Población de 1960. La estadística chilena es ambigua en la definición de rural y urbano. Localidades, incluso 400 hab. aglomerados, pueden ser consideradas urbanas. Hemos elegido 5.000 hab. como límite del carácter urbano de un centro, puesto que si se elevara esta cifra a 20 mil habitantes, las provincias de Maule y Aysén no contarían con ningún centro calificado de urbano.

<sup>2</sup>Pedro de Valdivia funda o encarga fundar entre 1550 y 1553, las siguientes ciudades en territorio araucano: Concepción, La Imperial, Valdivia, Villarrica, Los Confines y los fuertes de Arauco, Purén y Tucapel.

<sup>3</sup>Especialmente durante el gobierno de Manso de Velasco (1737-44), se realizan numerosas fundaciones, que atendían a necesidades económicas y administrativas: ciudades mineras como Copiapó, Rancagua; villas

con base agrícola, como San Felipe, Talca, Curicó, S. Fernando y fundaciones estratégicas como Los Angeles. Este impulso fue retomado vigorosamente a fines del siglo por el gobernador A. O'Higgins.

<sup>4</sup>Una de las primeras medidas de la Junta Nacional de Gobierno de 1810, fue decretar la apertura del comercio con los países extranjeros, la que se autorizó en febrero de 1811. El lapso entre una y otra resolución es evocador de la disparidad de criterios existentes entre los grupos económicos, respecto de los beneficios de esta medida.

<sup>5</sup>Según Boletín de la Sociedad de Agricultura, vol. I., Valparaíso, 1869.

<sup>6</sup>En 1946 se crea la Compañía de Acero del Pacífico, filial de la CORFO (Corporación Nacional de Fomento), con aportes nacionales y del Eximbank.

# TENDENCIAS DEMOGRAFICAS DEL PROCESO DE URBANIZACION\*

1920-1970

MIGUEL VILLA S.  
CARLOS MUÑOZ L.

## 1. Introducción

Una definición de urbanización basada exclusivamente en una dimensión ecológica-demográfica es insuficiente e induce a error si no se le reconoce su condición parcial y manifiesta. En otros términos, el nivel ecológico-demográfico se concibe, en conjunto, como una instancia parcial y determinada. Si se tiene el debido resguardo metodológico, un estudio de las tendencias demográficas de la urbanización no sólo es útil, sino necesario, toda vez que trabajos pormenorizados de esta naturaleza son escasos y resultan, en ocasiones, inadecuados para propósitos comparativos internacionales o descriptivos intranacionales.

Los análisis de tipo descriptivo, cuando se realizan dentro de una perspectiva de investigación más amplia, contribuyen a detectar ciertos «síntomas», datos extraños o anómalos, en el decir de Merton<sup>1</sup>. Estas peculiaridades pudieran pasar inadvertidas cuando se efectúan estudios de carácter «totalizador». Esas manifestaciones aparentes requieren, por cierto, para ser adecuadamente comprendidas, de un marco teórico al cual ellas también pueden contribuir mediante la sugerencia de nuevas hipótesis.

Teniendo en consideración las observaciones anteriores, este artículo se propone reseñar algunas de las contribuciones empíricas para el estudio de los cambios en el perfil de la red urbana chilena en el período 1920 a 1970<sup>2</sup>. Este estudio es concebido como un proceso de investigación que ya ha cubierto algunas etapas de naturaleza teórica. Dentro de la conceptualización básica de los autores se encuentra la noción de

\*Este trabajo constituye una reseña de algunas contribuciones empíricas al proyecto de investigación *Cambios en el Perfil de la Red Urbana Chilena* (CAPRUCH) y debe ser considerado como un documento parcial destinado a aportar antecedentes demográficos para la discusión del proceso de metropolización chileno.

»armazón urbana« que consiste en »una suerte de encuadre físico en el que se desarrollaría la red urbana, la cual, como categoría analítica más incluyente y exhaustiva, diría relación con las vinculaciones entre los asentamientos poblacionales de un estado-nación«<sup>3</sup>.

De esta forma lo que en esta oportunidad se presenta debe ser considerado como una contribución empírica al estudio más amplio que se realiza<sup>4</sup>. Paralelamente a ella se efectúa, por parte del grupo de trabajo, un análisis del desarrollo histórico chileno reciente, el cual se encuentra en una etapa preliminar y por ello no ha sido posible incluir consideraciones de esta índole en esta ocasión.

## **2. Grado de urbanización: Medida de la urbanización**

Un estudio planteado en el nivel de lo manifiesto requiere la precisión de ciertos criterios mínimos de carácter provisorio. Esto resulta particularmente obvio cuando se pretenden detectar expresiones »relevantes« que puedan incidir en la especificidad de un proceso. En consecuencia, se emplea aquí una noción operacional de lo »urbano« sin que ello implique su aceptación a nivel teórico. Esta noción vertebra dos instancias cuantitativas que, en estudios posteriores, deberán evaluarse históricamente en función del proceso de articulación de la formación social chilena. La primera de esas instancias caracteriza lo »urbano« como centros que cuentan con 20.000 o más habitantes y se recurre a ella con el fin de efectuar comparaciones internacionales. La segunda tiene el propósito de servir para realizar un análisis a nivel intranacional y, de acuerdo con ella, es »urbano« todo asentamiento que está habitado por 2.000 o más personas.

La delimitación de lo urbano a partir de 20.000 habitantes corresponde a una práctica corriente en los estudios de carácter internacional, como acontece con aquellos realizados por Naciones Unidas y organismos afines. Este recurso encuentra su explicación en la necesidad de minimizar, en algún grado, las fuertes discrepancias en los criterios que cada país utiliza con fines censales. Entre otros, estos criterios hacen referencia a elementos tales como densidad, rango político-administrativo, actividad económica de la población, o a combinaciones de ellos, además de existir toda índole de distinciones numéricas<sup>5</sup>. Comúnmente, sin embargo, el uso de una cifra relativamente elevada, i. e. 20.000 habitantes, permite conciliar gran parte de estas disparidades, aunque da lugar a otras limitaciones. La más evidente es la de conducir a una subesti-

mación de la población urbana la que puede surgir de un número tan elevado. En efecto, tal límite puede excluir a núcleos poblados que podrían calificarse como urbanos atendiendo a sus particularidades funcionales o morfológicas. Naturalmente esta subestimación tenderá a ser más notoria en los países »poco urbanizados«, es decir, en aquéllos que cuentan sólo con una débil proporción de sus habitantes en localidades de tamaño superior a 20.000 individuos. De ello se deriva que las comparaciones que puedan establecerse tienden a sobrestimar las diferencias, en cuanto a grado de urbanización, de los países. Adicionalmente, surge el problema de los criterios empleados para la definición espacial de los centros urbanos lo que incide en dificultades para la confrontación empírica de tipo internacional.

El empleo del límite de 2.000 habitantes para efectos de estudios intranacionales permite contribuir, mediante una adecuada combinación de consideraciones analíticas, a la determinación de tipos de asentamientos con diverso »nivel de urbanización«. Este tipo de actividad investigativa se encuentra actualmente en proceso de desarrollo y aquí sólo se intentan advertir las relaciones demográficas que se dan entre dispositivos urbanos de diferente magnitud. Por lo demás, este límite, menos estricto que el usado para los efectos de comparaciones internacionales, amplía el universo de análisis superando las posibles exclusiones que genera una cifra como la de 20.000 habitantes. Finalmente, el valor numérico utilizado para definir lo urbano en el marco intranacional permite una mayor flexibilidad en el estudio, toda vez que facilita la distinción de categorías de centros en función de su volumen demográfico y que atenúa la brusca dicotomización rural-urbana.

Atendiendo a cualesquiera de las instancias cuantitativas aludidas, Chile puede definirse como una nación mayoritariamente urbana. Tal definición ha acontecido a lo largo del último medio siglo y ella trasunta transformaciones sociales que es preciso estudiar<sup>6</sup>. De este modo, Chile alcanza un grado de urbanización que supera los valores medios mundiales y los de todas las macrorregiones terrestres, con la sola excepción de Oceanía. Sin embargo, parece impropio establecer comparaciones simples a una escala tan global, particularmente si se reconocen las grandes distinciones en las experiencias históricas de las diversas áreas del mundo. A pesar de esta objeción, pareciera cobrar cierta validez la conveniencia de advertir cómo la urbanización chilena, en términos de su grado concebido a nivel ecológico-demográfico, se inserta en el contexto latinoamericano.

### 3. La urbanización de Chile en el contexto latinoamericano

En la perspectiva de las comparaciones internacionales, Chile tiene una posición descollante. En efecto, aparece como el tercer país más urbanizado del Continente, siguiendo inmediatamente a Uruguay y Argentina y algo antes que Venezuela. Los cuatro figuran entre los países más urbanizados del mundo junto al Reino Unido, Alemania Federal, Holanda y Estados Unidos, entre otros<sup>7</sup>.

La situación de estos países es significativa si se tiene en cuenta que América Latina es un continente que se encuentra por sobre la media mundial de urbanización<sup>8</sup>. Entre 1920 y 1960 es la única macrorregión que, habiendo doblado su población rural, aumentó su población urbana cinco veces. Es un hecho indiscutido que detrás de similares proporciones de población urbana, subyacen diferencias considerables en cuanto, por ejemplo, jerarquías urbanas, características de la estructura interna de las ciudades, industrialización y otras condiciones cualitativas importantes.

América Latina, en su conjunto, tampoco es un continente homogéneo. Ciertamente, en 1960, junto al grupo de países que tenían más del cincuenta por ciento de su población urbana, coexistía otro cuya proporción fluctuaba entre nueve y veinte por ciento. En este grupo se encuentran entre otros, Honduras, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Bolivia. Un tercer grupo de países, conformado por Perú, Brasil, México, Panamá, Cuba y Colombia, se distingue porque alrededor de un tercio de su población reside en centros urbanos. La mayoría de los países con mediano o mayor grado de urbanización, también concentran más de la cuarta parte de su población en la principal área metropolitana. Por otra parte, las naciones más urbanizadas, ya lo eran hacia el año 1920.

Algo similar a las características anotadas, sucede con la tendencia a la metropolización. Efectivamente, Miguel Villa, en un análisis para el período 1900-1960, ha señalado la existencia de tres categorías de países: a) los que a comienzos de siglo tenían una fuerte concentración metropolitana y cuyo crecimiento posterior ha sido moderado en las últimas décadas (casos de Argentina y Uruguay); b) países en que las tasas de crecimiento de la población metropolitana han tenido una tendencia ascendente a lo largo del período (en esta categoría se encuentran Colombia, Venezuela, México, Perú y posiblemente Guatemala y Ecuador), especialmente en las últimas décadas; c) Chile sería una excepción, ubicado en una posición intermedia, en que Santiago ha ido elevando pro-

gresivamente su tasa de crecimiento, a pesar de contar con una alta proporción de población metropolitana a comienzos de siglo<sup>9</sup>.

En general el proceso de urbanización de los países del continente, como asimismo el desarrollo de áreas metropolitanas, parece haber estado orientado hacia una intensificación en los años recientes. Nada hace prever, por otra parte, un cambio substancial en dicha tendencia. Sin embargo, se manifiestan ciertas diferencias entre los países cuyas peculiaridades a nivel ecológico-demográfico reflejarían problemas más profundos de sus estructuras sociales.

#### 4. El incremento de la urbanización: Variaciones temporales

La creciente proporción de población urbana en relación a la población total, que se ha venido observando en las décadas recientes, (ver cuadro N° 1) constituye uno de los hechos más significativos de la estructura demográfica del país. Sus manifestaciones, que emanan de transformaciones más profundas del sistema socioeconómico nacional, se han hecho sentir fuertemente, en reiteradas ocasiones, en los escenarios de las principales ciudades chilenas.

Cuadro N° 1  
PORCENTAJE DE POBLACION QUE RESIDE EN CENTROS DE 2.000 Y MAS  
HABITANTES (1920-1970)

1920	1930	1940	1952	1960	1970
42,8	48,2	50,7	57,9	64,1	70,3

FUENTE: CAPRUCH.

Contrariamente a lo que comúnmente suele suponerse, en el sentido que el proceso de urbanización habría presentado un incremento paulatino y sostenido, la tendencia ha manifestado fluctuaciones. En efecto, las décadas que van desde 1940 a 1960, en relación a la precedente, presentan una tasa relativamente alta de crecimiento de la población urbana; particularmente elevada resulta la registrada en el período intercensal 52-60. Este hecho tiene, en gran medida, su explicación en el alto ritmo de incremento poblacional observado en dichos años, lo que, a su vez, se deriva

de la diferencia relativa entre un elevado índice de natalidad y la declinante tendencia presentada por la mortalidad<sup>10</sup>. Más recientemente, a partir de 1960, tanto la tasa global de crecimiento de la población, como la de incremento urbano, adquieren niveles similares a los advertidos con anterioridad a 1952, aunque ligeramente superiores, lo que se explicaría presumiblemente por una relativa baja de la natalidad y una eventual estabilización del nivel de mortalidad.

Cuadro N° 2  
TASAS DE INCREMENTO DE LA POBLACION URBANA Y TOTAL  
(1920-1970)

	1920-1930	1930-1940	1940-1952	1952-1960	1960-1970
Población urbana	2,6	2,1	2,5	3,9	2,7
Población total	1,4	1,6	1,4	2,8	1,8

FUENTE: CAPRUCH

Como puede observarse en el cuadro N° 2, llama la atención el descenso de la tasa de crecimiento urbano registrado entre 1930 y 1940, en relación con el decenio anterior, ello sucede en presencia de una pequeña elevación de la tasa de crecimiento de la población total. Al parecer, las restricciones en el mercado salitrero y la crisis de los años '29 y '30 afectaron fuertemente a la economía urbano-industrial no consolidada todavía, y, consecuentemente, la corriente inmigratoria hacia los centros urbanos se atenúa y se hace direccionalmente selectiva hacia los centros de mayor peso demográfico. En efecto, una estimación burda del impacto migratorio en el crecimiento de la población urbana nacional muestra que durante el período 1930-1940 éste fue el menor. A su vez, Santiago, en igual lapso de tiempo, muestra una alta proporción de su crecimiento presuntivamente derivada de la inmigración (cuadro N° 3). Ello permitiría suponer que durante la gran crisis descienden proporcionalmente, los niveles de urbanización aunque Santiago tiende a absorber gran parte de los desplazamientos migratorios de orientación »urbana«.

Cuadro N° 3  
ESTIMACION DEL IMPACTO MIGRATORIO NETO EN EL CRECIMIENTO  
DE LA POBLACION URBANA GENERAL Y DEL GRAN SANTIAGO  
(1920-1960)  
(En porcentajes de la población registrada el año censal final)<sup>1</sup>.

	1920-1930	1930-1940	1940-1952	1952-1960	1952-1960 <sup>2</sup>
Urbano general	11,2	7,0	12,2	11,4	8,6
Gran Santiago	16,2	16,2	16,5	13,8	9,0

FUENTE: CAPRUCH.

<sup>1</sup>Para el cálculo de los valores que se incluyen se utilizó un procedimiento residual que permite lograr estimaciones groseras de la migración neta.

<sup>2</sup>Estimaciones de Arriga, Eduardo E. «Components of City Growth in Selected Latin American Countries» en *Milbank Memorial Fund. Quarterly*, vol. XLVI, N° 2, parte 1 (April, 1968), pp. 237-252.

$M_o = (P_{t+o} - P_t) - (\alpha P_t - \beta P_t)$ , donde,  $M_o$  es la migración neta durante el período  $o$ ;

$P_{t+o}$  es la población en el año  $t + o$ ;

$\alpha$  es la tasa bruta de natalidad media para el período  $o$ ; y,

$\beta$  es la tasa bruta de mortalidad media para el período  $o$ .

El paso siguiente consistió en calcular el impacto relativo (porcentual) del presunto aporte migratorio neto en la población total del año  $t + o$ ; v., al respecto, Isard, et. al, *Methods of Regional Analysis* (Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology, 1960), pp. 51-70.

En el cuadro N° 3 también puede observarse que entre 1940 y 1952 la corriente migratoria se hace más acentuada, alcanzando los valores más altos del período estudiado, tanto a nivel de la población del Gran Santiago como de la urbana en general<sup>11</sup>. Este hecho, en cierta medida, guarda relación con el Plan de Fomento Industrial iniciado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en los primeros años de la década del '40. De este modo, el impulso insuflado a la economía chilena por esta institución a través de planes en diversos rubros de la actividad económica (electricidad, minería, acero, e industria) habría tenido hondas repercusiones en el desarrollo de los centros urbanos del país.

Esto se produce no sólo porque algunos de sus proyectos tuvieron una localización urbana, sino también por el impacto que la mayoría de ellos tuvo en la generación de servicios o incluso residencias en los centros poblados próximos a su emplazamiento.

Las características de la urbanización de Chile ya mencionadas, se corroboran cuando se analiza este proceso en relación a la velocidad con

que se ha ido produciendo. En efecto, esa velocidad manifiesta niveles similares a los de la tasa de crecimiento de la población urbana. Acercándose más a la tendencia señalada se encuentra el índice Durand-Peláez que es, en rigor, una tasa de velocidad del incremento de población en asentamientos de tipo urbano<sup>12</sup>. A diferencia de él, el índice de Eldridge presenta valores continuamente ascendentes que parecieran exagerados, circunstancia ésta que se deriva de la construcción del índice<sup>13</sup>. A pesar de esta objeción, es indudable que la medida de Eldridge reafirma la tendencia general, como se desprende del cuadro N° 4.

Cuadro N° 4  
INDICES DE URBANIZACION (1920-1970)

	1920-1930	1930-1940	1940-1952	1952-1960	1960-1970
Durand-Peláez	1,15	0,47	1,06	1,11	0,90
Eldridge	9,45	4,84	14,58	14,59	17,22

FUENTE: CAPRUCH.

En general, pareciera que la acentuación del ritmo de urbanización a partir de los años cuarenta fuera concomitante con un proceso de incipiente industrialización de carácter nativo, que luego pasa a ser controlado por capitales foráneos. De aceptarse este supuesto, ello implicaría que la tendencia a la concentración monopólica de las actividades secundarias habría establecido un sello distintivo en la orientación del proceso de urbanización. Tal sello podría encontrarse en una relación directa, como expresión evidente de la condición dependiente de la sociedad chilena, o tal vez a través del control y apropiación de los canales financieros y de los mecanismos comerciales y de servicios. En otros términos, la tendencia concentradora de la actividad industrial habría encontrado, vía las llamadas «económicas externas» o las formas de dominación que le son propias, su correlato espacial contribuyendo a acentuar el incremento de los centros poblacionalmente más voluminosos. Esta asociación supuesta entre urbanización e industrialización, que se manifestaría con gran fuerza en la década de los '40 y con menor nitidez en la de los '50, perdería vigencia en los años '60. Sin embargo, los centros urbanos favorecidos por tal asociación habrían adquirido alguna forma de dinámica demográfica peculiar que se manifestaría en su tendencia a la »terciariza-

ción«. Esta peculiaridad poblacional se puede advertir en el cuadro N° 5 a través del alto porcentaje del incremento demográfico nacional absorbido por los centros de 20.000 y más habitantes<sup>14</sup>

**Cuadro N° 5**  
**PORCENTAJE DEL INCREMENTO DEMOGRAFICO NACIONAL ABSORBIDO**  
**POR LOS CENTROS URBANOS SEGUN TAMAÑO (1920-1970)**

Años	Centros 20.000 y más hab.	20.000 habs. y más que se agre- gan en el pe- ríodo	2.000 a 19.999 habs.	20.000 a 99.999 habs.	100.000 y más hab. exc. Stgo.	Santiago
1920-1930	84,4	20,1	25,5	26,1	1,9	33,9
1930-1940	65,3	11,9	5,9	22,4	2,3	34,8
1940-1952	97,6	16,2	19,6	31,2	3,0	43,8
1952-1960	89,3	10,3	3,5	40,7	6,4	38,6
1960-1970	101,2	3,1	2,4	17,1	30,6	51,0

FUENTE: CAPRUCH.

Por último, es interesante observar que otro índice de urbanización, el de Arriaga<sup>15</sup>, refuerza las observaciones anteriores, en términos del nivel de urbanización, de la velocidad de este proceso y de la creciente importancia de los centros de mayor magnitud, esto último se aprecia a través del incremento del tamaño medio de los centros. En efecto, los valores alcanzados (v. cuadro N° 6) señalan un incremento creciente de la población «urbana» de centros con más de 100.000 habitantes. A la vez, el tamaño urbano medio prácticamente se duplica en los últimos dieciocho años y el grado de urbanización, que es una suerte de índice, casi se triplica. Todo ello se refleja en el aumento de la velocidad adquirida por el proceso.

**Cuadro N° 6**  
**GRADO Y VELOCIDAD DE URBANIZACION (1952-1970)**

Año	Proporción de población urbana <sup>1</sup>	Tamaño urbano medio (10 <sup>3</sup> )	Grado <sup>2</sup>	Velocidad <sup>3</sup>
1952	3303	1110	367	—
1960	3612	1567	566	35,2
1970	4101	2158	885	36,04

<sup>1</sup> Referida a centros de 100.000 y más habitantes.

<sup>2</sup> Grado (índice) calculado mediante la relación:

$$\frac{\sum_{i=1}^n C_i^2}{P} \cdot 10^{-3}$$

donde,

$C_i$  es la población de la ciudad  $i$ ;

$P$  es la población total del país; y,

$n$  es el número total de ciudades.

<sup>3</sup> La velocidad se calcula como la diferencia relativa entre los valores del índice:

$$\frac{V - v}{V} \times 100$$

donde,

$V$  es el valor mayor, y,

$v$  es el valor menor.

## 5. Relaciones de tamaños urbanos

Las obvias disparidades aparentes entre núcleos urbanos de diferente magnitud de población hacen necesaria la distinción de categorías de tamaños. En rigor, no puede sostenerse que la perspectiva ecológico-demográfica de un núcleo de 100.000 habitantes sea semejante a la de un cierto número de centros de 10.000 personas. Evidentemente no existe un comportamiento similar de los asentamientos de distinto tamaño. Las raíces de ese comportamiento diferencial, así como la propia existencia de núcleos con magnitudes diversas responden a condicionantes establecidas históricamente a través del grado de dominación de un modo de producción lo que genera la acentuación de relaciones sociales que le son propicias. La comprensión de tal proceso requiere del estudio de los mecanismos de reproducción simple y ampliada y de los modelos que sigue la acu-

mulación dentro de la formación social dando lugar a patrones específicos de dominación y explotación. Dentro del espíritu de este artículo, que se restringe a algunas consideraciones eminentemente superestructurales, tales niveles de estudio serán necesariamente omitidos; sin embargo, ellos constituyen el engranaje fundamental del proyecto de investigación en su desarrollo a largo plazo.

Una primera aproximación a las condiciones demográficas de los entes urbanos de distinto tamaño es provista por el cuadro N° 11. En él se observa la creciente concentración relativa de población en centros de más de 100.000 habitantes, lo que se reitera cuando se constata la continua absorción del incremento demográfico nacional por parte de los mismos núcleos (v. cuadro N° 5). En particular, el ritmo de crecimiento de Santiago resulta considerablemente notorio. Para su evaluación se han diseñado dos índices que muestran este dinamismo acentuado<sup>16</sup> (v. cuadro 7).

Cuadro N° 7  
INDICES DE CRECIMIENTO METROPOLITANO (1920-1970)

<i>Años</i>	<i>Tasa de crecimiento Metropolitano</i>	<i>Tasa de metropoliza- ción<sup>1</sup> (Velocidad del crecimiento)</i>	<i>Índice de velocidad de concentración metro- politana<sup>2</sup></i>
1920-30	3,2	1,77	0,61
1930-40	3,2	1,57	1,09
1940-52	2,9	1,47	0,41
1952-60	4,4	1,55	0,44
1960-70	3,3	1,45	0,55

FUENTE: CAPRUCH.

<sup>1</sup> y <sup>2</sup> V. nota 16.

Del cuadro N° 7 se desprende la forma sostenida del desarrollo poblacional metropolitano. Este ha tenido lugar a costa de exacciones demográficas provocadas a los centros de tamaño inferior<sup>17</sup>. Indudablemente que el aumento en referencia es también fruto de la incorporación de asentamientos poblados como resultado de la expansión espacial de la gran ciudad generando una agrupación urbana de enorme magnitud. Es por ello, que las estimaciones del aporte migratorio resultan necesariamente burdas cuando no se considera esta tendencia expansiva de la metrópoli, como ocurre con las cifras del cuadro N° 3. Arriaga<sup>18</sup>, uti-

lizando un procedimiento más refinado que incluye un crecimiento natural supuesto para provincias completas, en cuanto a su sector urbano, estima, mediante la aplicación de un factor de ajuste<sup>19</sup>, el aporte migratorio del crecimiento santiaguino en un 9% para el período 1952-1960. Si se acepta la cifra de Arriaga ello supondría concordar con él respecto de las causas del incremento experimentado por Santiago. Este se debería a la fuerte proporción de población femenina en edades de alta fecundidad, así como a las muy bajas tasas de mortalidad general, en comparación con los sectores rurales y con otros núcleos urbanos de tamaño inferior.

Otra forma de considerar la significación demográfica de Santiago consiste en la observación de los valores alcanzados por el índice de primacía que ha sido calculado tomando como base la población de las cinco ciudades que le siguen en tamaño:

**Cuadro N° 8**  
**INDICES DE PRIMACIA PARA SANTIAGO (1920-1970)**

<i>Años</i>	<i>Población de Santiago</i>	<i>Población de cinco Ciudades mayores</i>	<i>Índice de Primacía<sup>1</sup></i>
1920	507.296	377.527	1,344
1930	696.231	416.987	1,670
1940	952.075	458.298	2,077
1952	1.350.409	541.540	2,494
1960	1.907.378	687.879	2,773
1970	2.661.920	859.259	3,093

FUENTE: CAPRUCH.

<sup>1</sup>Calculado mediante la relación:

$$I_n = \frac{P_1}{\sum_{i=2}^n P_i}$$

donde,  $I_n$  es el índice de primacía referido al rango  $n$ ;  $P_1$  es la población de Santiago;  $P_i$  es la población de las ciudades entre los rangos  $2$  y  $n$ ;  $y$ ,  $n$  es  $5$ .

De este cuadro resulta evidente la creciente condición primada de la ciudad de Santiago. Ello incide en la conformación jerárquica del sistema de centros urbanos chilenos haciendo de la capital un ente de carácter hegemónico en cuanto a nivel poblacional. Obviamente, resulta necesario comprender cuáles son los agentes que promueven este distanciamiento entre

Santiago y los demás integrantes del sistema de asentamientos antes de emitir juicios sobre sus implicaciones extrapoblacionales<sup>20</sup>.

El cuadro N° 9 muestra la distribución de los dieciséis centros urbanos más poblados a lo largo de los últimos cincuenta años. En él se aprecian los cambios jerárquicos, expresados en términos de población, experimentados en el tiempo. Resulta notorio el predominio relativo de los tres principales núcleos que se mantienen en la cabecera de la jerarquía. El resto de la tabla muestra oscilaciones interesantes que revelan el proceso de poblamiento territorial reciente, así como los vaivenes de los mecanismos de dependencia. Paul Pederson adjudica gran importancia a la posición jerárquica dado que en los procesos de difusión de innovaciones serían los núcleos de mayor magnitud los que actuarían como agentes innovadores o transmisores y los que le siguen en tamaño serían los que más rápidamente adoptarían las innovaciones<sup>21</sup>. Empíricamente, Pedersen constata estos supuestos para una serie de cinco innovaciones. Además, advierte cómo a medida que se acelera la urbanización declina la fricción de la distancia, cuya incidencia sería inversamente proporcional al monto poblacional de los centros, y disminuye el período de tiempo de la onda difusora. El cuadro en referencia indica que los centros han más que duplicado su población en el transcurso de los cincuenta años considerados. Por otra parte, es notoria la persistencia dentro de la tabla, de los centros que en 1970 superan la marca de los 100.000 habitantes, en tanto que los que les siguen en rango han sufrido alteraciones y algunos aparecen para desaparecer luego.

El sistema urbano chileno podría asemejarse a una jerarquía de lugares centrales de tipo lineal con cuatro niveles, i. e. la jerarquía de Christaller ( $k = 3$ )<sup>22</sup>. Sin embargo, a las diferencias en distancias métricas (geográficas), se suman grandes distancias de índole jerárquica que hacen difícil la aplicación, mediante transformaciones topológico-matemáticas adecuadas, del modelo de Christaller. Una demostración puramente poblacional se tiene en la figura que representa la distribución del rango y tamaño en cuatro instancias temporales (véase figura 1). Con auxilio del cuadro N° 9 se puede señalar que no ha habido grandes variaciones en la distribución global de los rangos, aunque se observa que ésta se hace crecientemente inclinada y la pendiente se acentúa sostenidamente<sup>23</sup>. Este carácter lineal del sistema de centros chilenos es, sin duda, una resultante histórica de las formas de ocupación y apropiación del territorio, así como de las constricciones físicas del mismo.

Cuadro N° 9  
RANGOS DE LOS CENTROS URBANOS MAYORES (1920-1970)<sup>1</sup>

1920	Ran- gos	1930	Ran- gos	1940	Ran- gos	1952	Ran- gos	1960	Ran- gos	1970	Ran- gos
Santiago	6,39	Santiago	6,70	Santiago	7,08	Santiago	7,58	Santiago	8,08	Santiago	8,56
Valparaíso	4,92	Valparaíso	4,95	Valparaíso	5,07	Valparaíso	5,13	Valparaíso	5,34	Valparaíso	5,25
Concepción	3,36	Concepción	3,58	Concepción	3,74	Concepción	4,26	Concepción	4,57	Concepción	4,89
Antofagasta	3,04	Antofagasta	3,09	Viña del Mar	3,40	Viña del Mar	3,78	Viña del Mar	4,21	Viña del Mar	4,81
Iquique	2,58	Viña del Mar	2,99	Talca	2,99	Antofagasta	3,32	Antofagasta	3,81	Talcahuano	4,44
Talca	2,53	Iquique	2,89	Antofagasta	2,98	Talca	3,14	Talcahuano	3,74	Antofagasta	4,32
Viña del Mar	2,50	Talca	2,85	Chillán	2,78	Talcahuano	3,13	Temuco	3,53	Temuco	4,14
Chillán	2,30	Chillán	2,65	Temuco	2,75	Chillán	3,07	Talca	3,45	Talca	3,87
Temuco	2,19	Temuco	2,52	Iquique	2,61	Temuco	3,04	Valdivia	3,29	Arica	3,81
Valdivia	2,09	Valdivia	2,46	Talcahuano	2,52	Valdivia	2,85	Chillán	3,24	Rancagua	3,78
Talcahuano	1,82	Talcahuano	2,14	Valdivia	2,41	Osorno	3,14	Osorno	3,14	Osorno	3,46
Punta Arenas	1,69	Lota	2,00	Lota	2,31	Rancagua	2,68	Rancagua	3,09	Iquique	3,36
Lota	1,65	Punta Arenas	1,99	Rancagua	2,31	Iquique	2,66	Iquique	3,02	Puerto Montt	3,33
Rancagua	1,46	Rancagua	1,90	Punta Arenas	2,26	La Serena	2,59	Punta Arenas	2,98	La Serena	3,31*
Curicó	1,35	Curicó	1,61	Osorno	2,00	Punta Arenas	2,46	Lota	2,96	Punta Arenas	3,31
Coquimbo	1,30	La Serena	1,73	Curicó	1,69	Puerto Montt	2,24	Arica	2,70	Valdivia	3,29

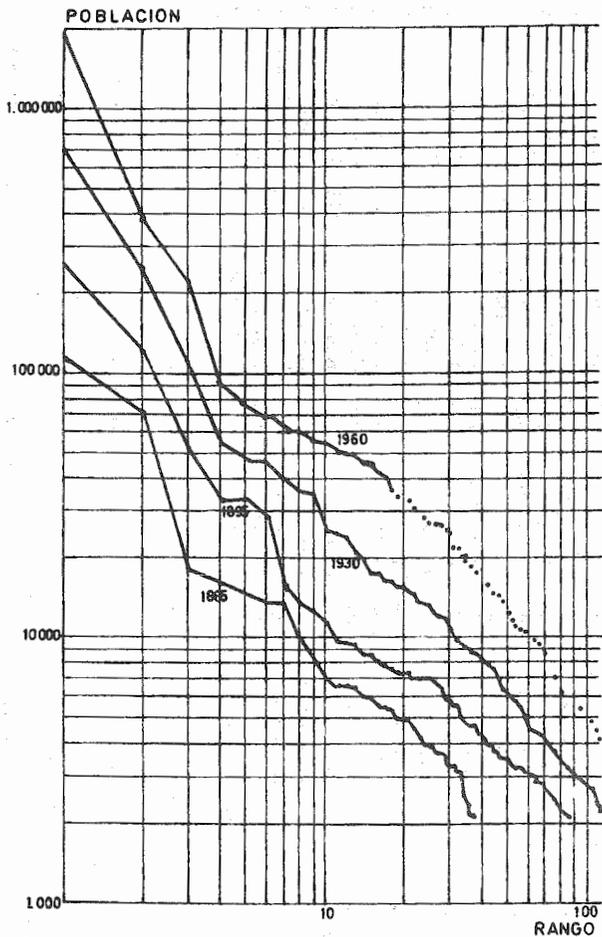
FUENTES: Dirección de Estadística y Censos (Instituto Nacional de Estadística)  
CAPRUCH.

<sup>1</sup>Los rangos corresponden a órdenes de tamaño poblacional y fueron definidos de acuerdo al siguiente esquema:

Orden de Tamaño	Población	Orden de Tamaño	Población	Orden de Tamaño	Población
0	10.000 - 12.499	3	50.000 - 99.999	6	400.000 - 799.999
1	12.500 - 24.999	4	100.000 - 199.999	7	800.000 - 1.599.999
2	25.000 - 49.999	5	200.000 - 399.999	8	1.600.000 - 3.199.999

Para una determinación más exacta del rango se utilizó una escala logarítmica que permitió definir las situaciones transicionales mediante proporcionalidades. Ver al respecto, Pickard Jerome, *Metropolization of the United States* (Urban Land Institute, 1959).

Figura 1  
CHILE: DISTRIBUCION DE CENTROS POR RANGO Y TAMAÑO (1865-1960)  
(Según Pedersen)



## 6. Variaciones espaciales de la urbanización

En el mapa adjunto se observa la fuerte tendencia a la concentración de los principales núcleos urbanos en una reducida porción del territorio. Concretamente, como se verifica en el cuadro N° 10, el espaciamiento hipotético entre centros<sup>24</sup> decrece en las provincias centrales del país y se amplía en gran magnitud hacia los extremos. Indudablemente existe una fuerte asociación entre la presencia de campos densitarios altos y centros urbanos, al menos en cuanto al número de éstos se refiere, así como en términos de su masa poblacional. Sin embargo, las cifras ocultan un fenómeno interesante. La debilidad urbana de los sectores extremos del país es manifiesta cuando se considera la cantidad de asentamientos de este tipo y cuando se estiman sus volúmenes demográficos. A pesar de lo anterior, es justamente en aquellos sectores donde se registran algunas de las más altas proporciones de población urbana las cuales coinciden con escuálidos campos densitarios globales. En efecto, las provincias del Norte Grande<sup>25</sup> registraban, en 1960, un 87,7% de sus habitantes en la categoría urbana; Magallanes, por su parte, contaba con cerca de 83% de pobladores urbanos. Sin embargo, dentro de las provincias agrarias tradicionales de la Macrozona Central Sur<sup>26</sup>, con niveles densitarios relativamente altos, se advertía el predominio de la población rural. Los apuntes del Censo de Población de 1970 confirman la mantención de esta tendencia.

Al analizar el cuadro N° 10 en un sentido temporal se constata que durante la primera década la Macrozona Norte<sup>27</sup> fue la unidad espacial que ganó mayor número de centros. Sin embargo, fue también ella la única que perdió núcleos urbanos a lo largo de los dos decenios siguientes. Estas vicisitudes parecen ser un reflejo de la inestabilidad económica del área derivada de la monoproducción minera dependiente, afectada por los vaivenes del mercado internacional y escenario de la dominación monopólica foránea.

Un panorama distinto es revelado por el territorio de más reciente poblamiento, la Macrozona Austral<sup>28</sup>. En efecto, a la solitaria Punta Arenas sucedió el establecimiento de otras ciudades en los amplios territorios meridionales que se abrieron a una actividad predominantemente ganadera, de carácter extensivo, en que los núcleos urbanos operan como centros de servicios.

Es indudable el fuerte predominio de centros »urbanizados« en el territorio de dominación metropolitana, la Macrozona Central<sup>29</sup>.

En ella no sólo se concentra alrededor de la mitad de la población nacional, sino que además la mayoría de los habitantes »urbanos« del país. Toda ésta área se distingue por el claro predominio poblacional de Santiago que no sólo se ejerce directamente, a través de su propia concentración demográfica, sino que también mediante la articulación de relaciones con otros núcleos importantes. Aunque este territorio metropolitano ha sido tradicionalmente el polo gravitacional del país, su importancia demográfica se ha acrecentado notoriamente en los últimos cincuenta años, particularmente en cuanto a su incidencia urbana<sup>30</sup>.

La Macrozona Sur<sup>31</sup>, un área también recientemente colonizada, al menos en cuanto a su territorio continental, presenta la coexistencia de una creciente urbanización demográfica, especialmente en lo que se refiere a las cabeceras administrativas de las provincias, con una marcada tradición rural. Esto último se acentúa en el »mundo chilote«, caracterizado por su agricultura rudimentaria y un fuerte fraccionamiento predial rústico. Los sectores más urbanizados de esta Macrozona coinciden con el territorio de predominio ganadero lechero y experimentan una acentuación de su tendencia a la concentración, como lo atestigua la casi triplicación del número de centros en sólo cincuenta años.

La Macrozona Central Sur une a sus sectores agrarios tradicionales, en los que ejerciera fuerte poder la oligarquía terrateniente<sup>32</sup>, importantes núcleos urbanos fortalecidos por su reciente expansión industrial, especialmente Concepción. Es por ello que su población urbana ha tenido un notable crecimiento, particularmente a partir de 1940. Este incremento poblacional ha incidido en la ampliación de centros con categoría urbana y en la disminución del espaciamiento interurbano.

Al considerar los rangos de la jerarquía se refuerzan las observaciones anteriores. En efecto, los núcleos de más alto rango se localizan en la Macrozona Central y, aún más, con la sola excepción de Valparaíso que ha manifestado un comportamiento relativamente estacionario a lo largo del período, todos ellos han aumentado ostensiblemente su nivel. Es conveniente recordar que cada punto favorable de cambio en la jerarquía implica una duplicación de la población<sup>33</sup>. En la Macrozona Norte se reitera el carácter oscilante de las entidades urbanas, las cuales manifiestan una tendencia decreciente durante los años '30 a '60, para recuperar su vigor entre 1960 y 1970. Naturalmente estas alteraciones requieren de un estudio detallado para su adecuada comprensión. La Macrozona Austral sólo se hace presente con la ciudad de Punta Arenas lo que se explica, en términos estrictamente demográficos, por el

reciente poblamiento del área y la presencia de núcleos de reducida magnitud. En tanto, la Macrozona Sur pareciera fortalecerse durante los últimos cincuenta años, con la sola declinación manifiesta de Valdivia, que, en 1970, pasa a ser reemplazada por el ímpetu poblacional de Puerto Montt y Osorno. En la Macrozona Central Sur se hace evidente que el sector del territorio con predominio agrario tradicional registra una suerte de »estancamiento urbano« con la declinación relativa de la ubicación jerárquica de sus centros, (Curicó, Chillán, Talca); al mismo tiempo, se incrementa velozmente la significación de Concepción y Talcahuano, a los que se agrega Temuco<sup>34</sup>.

Cuadro N° 10  
INDICES DE DISTRIBUCIÓN DE NUCLEOS URBANOS<sup>1</sup> (1920-1970)

Años	Macrozona Norte		Macrozona Central		Macrozona Centro-Sur		Macrozona Sur		Macrozona Austral		País	
	n	Hd	n	Hd	n	Hd	n	Hd	n	Hd	n	Hd
1920	22	15.201,6	31	1.424,2	52	2.290,9	8	10.131,1	1	261.534,9	114	7.371,1
1930	37	9.038,8	34	1.298,8	53	2.247,7	10	8.104,9	2	130.767,9	136	6.178,7
1940	30	11.444,8	42	1.051,4	59	2.019,1	13	6.234,5	4	65.383,7	148	5.677,8
1950	28	11.944,1	54	817,8	64	1.861,4	19	4.265,7	4	65.383,7	169	4.972,
1960	33	10.134,4	65	679,4	78	1.527,3	19	4.265,7	4	65.383,7	199	4.222,
1970	34	9.836,3	72	613,1	80	1.489,1	21	3.859,5	6	43.589,2	213	3.995,

FUENTE: CAPRUCH

<sup>1</sup> Este índice indica el distanciamiento hipotético entre centros dentro de un cierto territorio simbólicamente:

$$Hd = \frac{A}{n} \cdot K$$

donde, *A* es la superficie del territorio;

*n* es el número de centros; y

*k* es una constante que asumió el valor 1,11

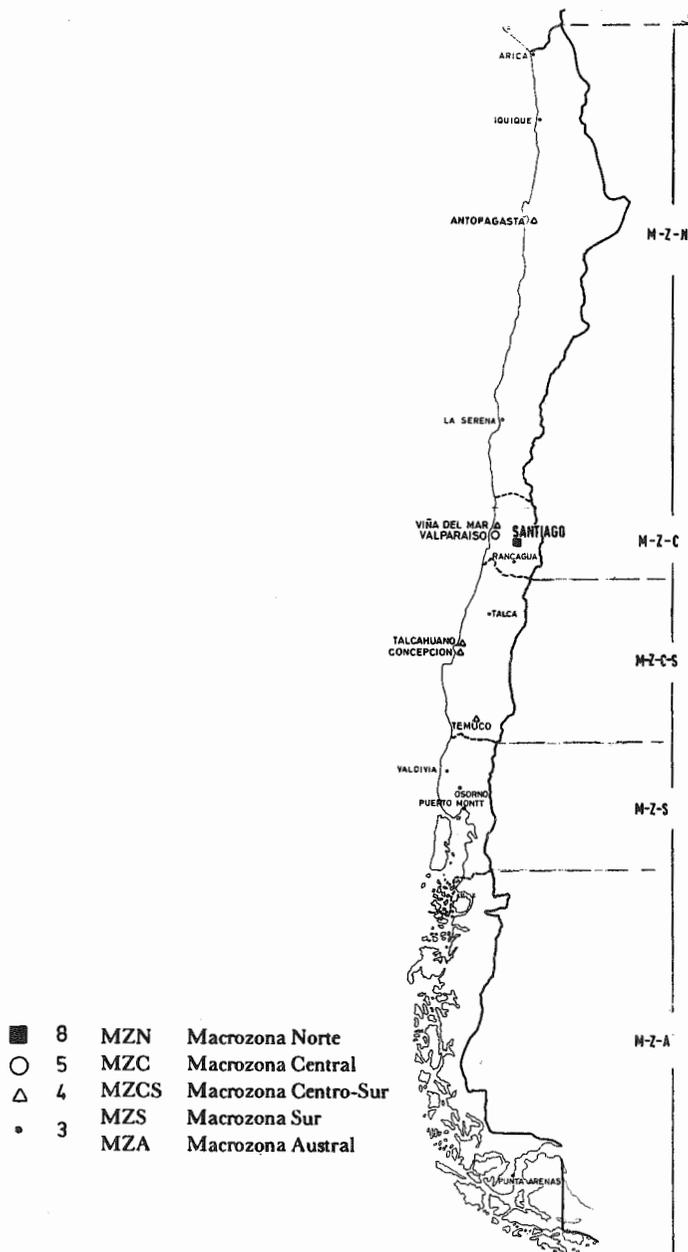
Para este índice v. Barnes, James A. y Robinson, Arthur H.: »A New Method for the Representation of Dispersed Rural Population«, en *Geographical Review*, Vol. 30 (1940). p. 134-137.

Cuadro N° 11  
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN CHILENA POR TAMAÑO DE CENTROS (NÚMEROS ABSOLUTOS Y PORCENTAJES)  
(1920-1970)

Años	2.000 a 19.999 hab.		20.000 a 99.999 hab.		100.000 y más Exc. Stgo.		Santiago		País
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	
1920	554,7	14,9	347,3	9,3	188,4	5,1	507,3	13,6	3.730,2
1930	679,9	15,9	498,8	11,6	193,2	4,5	696,2	16,2	4.287,4
1940	723,6	14,4	661,1	13,2	209,9	4,2	952,1	18,9	5.031,5
1952	901,9	15,2	845,6	14,3	338,9	5,7	1.350,4	22,8	5.933,0
1960	953,2	12,9	1.347,4	18,3	516,4	7,0	1.907,4	25,9	7.374,7
1970	988,2	11,2	1.600,2	18,1	969,6	11,0	2.661,9	30,1	8.853,1

FUENTE: CAPRUCH.

**Figura 2**  
**RANGOS DE LOS CENTROS URBANOS MAYORES Y SU**  
**DISTRIBUCION ESPACIAL (1970)**



<sup>1</sup>Merton, Robert K.: *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, The Free Press, 1957) esp. p. 103.

<sup>2</sup>Grupo de trabajo CAPRUCH del Departamento de Estudios y Planificación Urbano-Regionales de la Universidad de Chile.

<sup>3</sup>Muñoz, Carlos; Raposo, Alfonso y Villa, Miguel: «Cambios en el Perfil de la Red Urbana Chilena», en *Seminario de Investigación en el campo Urbano Regional* (Santiago, DEPUR, 1972), p. 11.

<sup>4</sup>Este artículo no habría podido presentarse al seminario PROMECHAL sin la colaboración de los compañeros Italina Labraña, Arturo Bettancourt, Florencio Magallón, Alvaro Vásquez, Graciela Hurtado, Alicia Madrid y Javierca Astudillo.

<sup>5</sup>V. al respecto, United Nations, Department of Economic and Social Affairs: *Growth of the World's Urban and Rural Population, 1920-2000* (New York, United Nations, 1969 - N° de venta: E.69.XIII.3, ST/SDA/Series A/44). Esta publicación menciona un centenar de definiciones censales de lo urbano que difieren entre sí.

<sup>6</sup>Es necesario hacer notar que la mayor parte de la información para 1970 tiene un carácter provisorio y está sujeta a revisiones posteriores de conformidad con las publicaciones censales pertinentes.

<sup>7</sup>Al respecto, v. Durand, John D. y Peláez, César A.: «Patterns of Urbanization in Latin America», en *Milbank Memorial Fund Quarterly*, Vol. XLIII, N° 4, parte 2 (Octubre, 1965) pp. 166-196, y United Nations, *op. cit.*

<sup>8</sup>Recuérdese que para efectos comparativos internacionales se utiliza la cifra de 20.000 habitantes como límite de lo urbano.

<sup>9</sup>Villa, Miguel: *América Latina: Consideraciones Demográficas del Proceso de Metropolitización (1900-1960)* (Santiago, CELADE, 1970).

<sup>10</sup>La tasa de natalidad entre 1935 y

1959 fluctúa alrededor del 36,0‰, en tanto que la tasa de mortalidad presenta una tendencia decreciente que va de un 23,3‰, en el período 1935-1939, a un 12,6‰, entre 1955 y 1959.

V., Miró, Carmen: *La Población de América Latina en el Siglo XX* CELADE, Serie A. N° 48, (septiembre, 1968) Cuadros 4 y 5.

<sup>11</sup>El índice utilizado, fuera de ser una estimación gruesa, proporciona valores que no pueden ser atribuidos íntegramente a migración, ya que cabe la posibilidad de que el mayor aumento se deba también a la incorporación al centro de entidades de población aledañas. Esto sucede cuando los centros urbanos no están definidos por límites fijos, como es el caso de Chile.

<sup>12</sup>El índice Durand-Peláez, corresponde a una diferencia porcentual entre las tasas de incremento urbano y de la población global.

Simbólicamente,

$$r_u = \frac{u - t}{100 + t} \cdot 100$$

donde, u = tasa de crecimiento urbano

t = tasa de crecimiento poblacional total

V. Durand, J. y C. Peláez *Op. cit.*

<sup>13</sup>El índice de Eldridge tiende a sobreestimar los valores debido al efecto indirectamente acumulativo de su denominador.

Simbólicamente,

$$I_u = \frac{P_1 - P_0}{100 - P_0} \cdot 100$$

donde,

P<sub>1</sub> es población en el momento 1

P<sub>0</sub> es población en el momento inicial

Este índice ha sido utilizado por Vaidyanathan, K. E.: *Population Redistribution and Economic Change, India, 1951-1961*. (Universidad de Pennsylvania, 1967). mimeo.

<sup>14</sup>Muñoz, Carlos A.: *Algunos aspectos del proceso de urbanización de Chile*, próximo a publicarse por DEPUR.

<sup>15</sup>Arriaga, Eduardo E.: »Nota metodológica sobre índices de urbanización...«, en *Estadística*, vol. xxv, N° 95 (junio, 1967), pp. 312-320.

<sup>16</sup>El primero de estos índices, el de velocidad del crecimiento metropolitano, consiste en una aplicación específica de la tasa Durand-Peláez y el segundo, derivado del anterior, intenta medir, por comparación con las tasas de urbanización (de Durand-Peláez), la velocidad de la concentración metropolitana, simbólicamente:

$$IVCM = \frac{r_m - r_u}{100 + r_u} \cdot 100$$

donde,

$r_m$  es la tasa de crecimiento de Santiago;

$r_u$  es la tasa de urbanización.

<sup>17</sup>V. al respecto, Elizaga, Juan C.: »A Study of migration to greater Santiago« en *Demography*, 3 (1966), pp. 352-377.

<sup>18</sup>Arriaga, Eduardo E.: »Components of city growth in selected Latin American countries«, en *Milbank memorial fund quarterly*, vol. XLVI, N° 2, parte 1 (abril, 1968), pp. 237-252.

<sup>19</sup>

$$u = \frac{P_n - P_0}{n(e - 1)P_0}$$

donde,

$n$  es período intercensal;

$e$  es base de logaritmos neperianos;

$r$  es la tasa anual de crecimiento natural;

$P_0$  es la población inicial; y,

$P_n$  es la población final.

<sup>20</sup>Para una discusión de la »primacía« en América Latina, v. Villa, Miguel: *América Latina: Consideraciones demográficas del*

*proceso de metropolización (1900-1960)*, (Santiago, CELADE, 1970).

<sup>21</sup>Pedersen, Paul O.: »Innovation diffusion within and between National Urban Systems«, en *Geographical Analysis*, vol. II, N° 3 (1970), pp. 203-254. Las implicaciones sociales del artículo de Pedersen son altamente discutibles.

<sup>22</sup>Ibid., además, Villa, Miguel: *Urban Profiles* (Rotterdam, Bouwcentrum, 1971).

<sup>23</sup>En rigor, el valor de la pendiente aumentó desde 1,07 en 1865, a 1,29 en 1960.

<sup>24</sup>Este índice, elaborado por Robinson, podría interpretarse como la probabilidad de existencia de un centro urbano. Una medida más refinada podría obtenerse mediante la ponderación de los núcleos por sus respectivas poblaciones.

<sup>25</sup>Tarapacá y Antofagasta.

<sup>26</sup>Desde Colchagua a Cautín.

<sup>27</sup>Tarapacá a Coquimbo.

<sup>28</sup>Aysén y Magallanes.

<sup>29</sup>Aconcagua a O'Higgins.

<sup>30</sup>Para un análisis pormenorizado de este territorio, v. Morales, Miguel: »La aglomeración santiaguina« (Santiago, DEPUR, 1972), mimeo, esp. pp. 18 a 50 y Morales, Miguel: »La dominación metropolitana y la estructura urbana externa de la cuenca del río Rapel«, en *Planificación*, N° 7 (1970), pp. 49-87.

<sup>31</sup>Valdivia a Chiloé.

<sup>32</sup>Muñoz, Carlos, et. al.: *La clase hacendada en Chile en la Segunda Mitad del Siglo Diecinueve* (Santiago, Depto. de Sociología, U. de Chile, 1967), mimeo.

<sup>33</sup>Ello se debe a la base logarítmica del índice de rangos.

<sup>34</sup>Un análisis más exhaustivo de las variaciones espaciales de la urbanización chilena se encuentra en desarrollo por parte del grupo de trabajo CAPRUCH. Tal estudio se efectúa a la luz de consideraciones históricas.

# ALGUNOS ASPECTOS DE TAMAÑO Y JERARQUIA URBANA EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL PARA CHILE Y AMERICA DEL SUR

JOHN DYCKMAN\*

## 1. Introducción

El propósito de esta exposición consiste en ofrecer algunas observaciones que podrían ser útiles en las deliberaciones acerca de las estrategias de desarrollo regional. En particular, deseo abordar los efectos de *tamaño* y de *relaciones jerárquicas urbanas*. También, deseo tratar estos tópicos tanto como variables de tiempo, en una perspectiva histórica, así como un todo analítico.

Es difícil tratar el tamaño urbano en forma analítica, tanto porque se ha hablado y se ha escrito con mucho desatino acerca del gigantismo urbano, como porque los efectos del tamaño son difíciles de medir. Esos efectos son difíciles de medir, precisamente, porque ellos son muy penetrantes y, en consecuencia, percibidos de muchas maneras. Por la razón de que muchos aspectos de la vida urbana son influenciados por el tamaño de la ciudad, los analistas han sido incapaces de lograr una determinación satisfactoria del tamaño óptimo de la ciudad. En la mayor parte de los casos, ellos se han contentado con medir los costos de los servicios públicos urbanos, ignorando los costos-beneficios privados. De esta manera, algunos estudiosos urbanos anglosajones han llegado a concluir que el tamaño urbano óptimo se sitúa entre los 200.000-250.000 habitantes, a pesar de que en el hecho tales ciudades carecen, comúnmente, de algunos servicios urbanos importantes que puedan atraer nuevos residentes y nuevos comerciantes y, cuando los llegan a tener, esas ciudades crecen mucho más.

\*Documento presentado al Seminario sobre Metropolización en Chile y en América Latina, efectuado entre el 12-16 de junio de 1972. La traducción y adaptación al español, no revisada por el autor, fue realizada por Miguel Morales, quien agradece la revisión posterior del profesor Miguel Villa.

Circulación restringida como documento de trabajo dactilografiado. Se agradece al colega Miguel Villa, la corrección preliminar de la traducción. Ella no ha sido revisada por el autor. Julio de 1972.

Sin embargo, pareciera ser más importante el problema si se acepta que el tamaño no debería ser enfocado independientemente de la posición en un *sistema de ciudades*. El tamaño urbano no es significativo a menos que se especifiquen las relaciones entre ciudades. Por esta razón se habla de «tamaño y jerarquía urbana». Con esto, se connota, implícitamente, el hecho de que tamaño y posición en el sistema urbano a nivel, regional, nacional, continental, etc., son funcionalmente interdependientes. No es útil hablar de «tamaño» sin hablar también de dicha posición dado que el tamaño debe ser vinculado a la función, y ésta es mejor comprendida en el contexto del sistema urbano.

Un primer paso en la discusión, entonces, corresponde al enfoque analítico de sistema urbano.

### **Teorías del sistema urbano**

Las teorías económicas de sistemas urbanos, en el entendido que ellas fueren analíticas, utilizan el simplificado mecanismo analítico de la competencia. Las principales contribuciones a este cuerpo teórico, hechas por Walter Christaller y Augusto Löesch, trataron de comprender el crecimiento urbano y las relaciones de tamaño urbano, manteniendo constantes todos los factores, a excepción de la pura competencia de puntos en el espacio. Aunque no vale la pena reproducir sus teorías, las cuales son familiares, para muchos, es útil recordar, sin embargo, que las jerarquías urbanas generadas en esos sistemas son el producto de la competencia espacial y que las teorías locacionales, que complementan esas explicaciones del sistema urbano, están basadas en los mecanismos del libre comercio y en el principio de las ventajas comparativas.

Formulaciones más recientes, de Bechmann y Von Boventer, sobre los principios de la teoría de Christaller, se elaboraron ciertas relaciones fundamentales, vinculando la teoría, a los conceptos de base económica. Pero, para nuestros propósitos, basta hacer notar que en las últimas versiones de aquella, el tamaño urbano es una función del tamaño del área de *mercado* de la ciudad y, las relaciones jerárquicas, entre ciudades, son la expresión directa de la división, entre ellas, del mercado nacional. Así el tamaño de una ciudad es proporcional a su «participación en el mercado».

Este efecto es particularmente marcado porque en la teoría jerárquica urbana la producción es puntiforme, esto es, no precisa del espacio mismo, sino que elige un punto en el cual se maximiza el mercado para su

producto total (Output). (El ordenamiento jerárquico de las ciudades industriales no es realmente explicado por la teoría).

Numerosos economistas del desarrollo han utilizado versiones modificadas de esta teoría, relativamente estática, para considerar los patrones de urbanización en los países en desarrollo. A partir de la supuesta existencia de economías de subsistencia autosuficientes, con inversiones modestas, o, con un menguado comercio interregional y con escasas desigualdades regionales de ingreso, ellos desarrollan un esquema de comercio creciente, de especialización interna y de crecimiento diferencial de la población ocupada en servicios y en los sectores de exportación.

Con la industrialización, sin embargo, se producen economías de aglomeración. Debido a esas economías y a otras fuerzas, el ritmo de crecimiento de algunos centros industriales supera la tasa de incremento de regiones »atrasadas« (»leit-behind«) y acentúa el desigual desarrollo de los ingresos regionales. En esta teoría del desarrollo, aquellas regiones con ventajas iniciales en la producción agrícola están más propensas a pasar de las ventajas de la comercialización agrícola a la industrialización en parte, porque ellas pueden abastecer mayores poblaciones urbanas. Tal teoría podría, por ejemplo, explicar parcialmente la importancia creciente de la macrozona (Central) en Chile.

En un reciente estudio de desarrollo regional en Europa del Este, el economista yugoeslavo Kosta Mihailovic ha destacado el hecho de que la relativa pequeñez de los mercados nacionales ha tenido un efecto poderoso en la concentración de inversiones en pocas ciudades, fortaleciendo la primacía de aquellas y reforzando desequilibrios regionales. El llama a esto la lógica de la industrialización moderna. Es esta »lógica«, la que produce la economía dual en esos países, y según dicha versión, guía las disparidades regionales, las cuales, a su vez, producen disparidades de tamaño urbano dado que las áreas de mercado de las ciudades son, también, desiguales. El resultado es una jerarquía caracterizada por una »U« invertida, la cual expresa la distribución entre los niveles históricos de desarrollo y los grados de desigualdad regional. Kusnets y Williamson, independientemente, han ajustado tales distribuciones a la experiencia histórica de un gran número de países.

### **La lógica de la aglomeración y el desarrollo histórico**

La lógica de la industrialización y de la polarización, descrita por Mihailovic en el caso del desarrollo de Europa del Este, se adecúa bastante bien

al modelo espacial de los economistas de la Alemania del Sur, con su sistema de villorrios agrícolas, pueblos y ciudades agrupados en torno a un mercado unificado. En este documento deseo argumentar, sin embargo, que este modelo »clásico« no es adecuadamente válido para comprender los efectos de tamaño y polarización reconocibles en América Latina y, en particular, en Chile. La causa de esas diferencias, como muchos especialistas han constatado, se debe encontrar en el patrón económico del colonialismo. Mientras la teoría »clásica« explica el crecimiento en términos de relaciones de una ciudad-región con su zona de influencia y con el comercio interregional, el sistema colonial, por el contrario, crea una red de relaciones económicas ligadas con las metrópolis europeas. Como Vieira de Cunha dice... »Esta red se convierte, gradualmente, en un complejo patrón de influencias político-económicas que marcó notablemente el tipo de crecimiento económico del país. Típicamente, éste tomó la forma de una economía dominada por la exportación de materias primas, por empresas monopólicas controladas por la potencia colonial, por mercados locales subdesarrollados y por sistemas urbanos inmaduros. Como la mayor parte del excedente producido domésticamente fuera exportado, los »multiplicadores« resultaron anulados. Más aún, la clase económicamente dominante se enajenó de los mercados locales potenciales y se caracterizó por lo que los economistas llamaron »una alta propensión a importar«.

Tal como el caso de Brasil lo muestra, las disparidades regionales y las distorsiones del crecimiento urbano fueron provocadas tanto por la dirección de las clases dominantes como por la »lógica de la aglomeración«. Estudios de Furtado, Self y otros, han mostrado que la mayor importancia y ventajas regionales del Sur sobre el Norte provinieron, comienzo, de las políticas sobre la agricultura y otras exportaciones »primarias« en el S. XIX, y no de la conducción hacia la industrialización. El gobierno nacional, dominado por los intereses sureños en Río —ciudad construida, inicialmente, para servir a la exportación del oro—, desarrolló políticas de intercambio foráneas altamente desfavorables al algodón y el azúcar, exportaciones del Nordeste, que enfrentaban una severa competencia en el mercado mundial. Todo ello se agrega a restricciones semejantes para el comercio interregional y a la mantención de una política deflacionaria inhibitoria del desarrollo del Nordeste.

Así, la lógica de la industrialización por sí misma, no tiene relevancia en el actual patrón de desarrollo urbano y regional en América Latina. Tampoco puede esperarse que desaparezcan las desigualdades regio-

nales o se atenúe la primacía de unas pocas ciudades, dada la persistencia de las agregaciones históricas de poder en los países latinoamericanos y la subsistencia de los dispositivos económicos tradicionales. Sólo cambios socioeconómicos fundamentales pueden alterar este patrón. El desarrollo planificado, sin tales cambios, no será nunca efectivo.

Este patrón, una vez establecido, es difícil de invertir. El programa brasileño para desarrollar el Nordeste, a través de un programa intensivo de industrialización, patrocinado por una agencia regional, SUDENE, ilustra la dificultad señalada. Se atrajeron, con incentivos fiscales, empresas modernas que se concentraron en los centros más grandes de la región, Recife, Fortaleza y Salvador. Pero, estas son industrias intensivas de capital que, al emplear pocos trabajadores y al carecer de un mercado desarrollado en el Nordeste, llegaron a frenar su crecimiento. Se producen, además, escapes substanciales de inversiones hacia el Sur reduciendo su efecto multiplicador. La consultoría PADCO, por ejemplo, estimó que un 43% de los insumos industriales para las empresas del Norte proveía del Sur, comparado con el 15% de los insumos del Sur provistos por el Norte. Tales relaciones diluyeron los efectos constructivos a escala urbano-regional previstos en los programas de desarrollo planificado.

Finalmente, nosotros debemos enfrentar el hecho de que el tamaño es una atracción en si mismo y que las ventajas iniciales son el factor individual más importante del crecimiento urbano.

Una vez que un centro urbano ha llegado a ser grande, muchas fuerzas actúan para incrementar su tamaño. En primer lugar, es atrayente como mercado, porque la concentración de población y de poder de compra aseguran la demanda. Aún más importante para las políticas económicas, es el hecho que las grandes ciudades ofrezcan varias clases de *economías de escala*.

Las economías de escala más obvias son aquellas explotadas por las empresas comerciales. Entre ellas, las más importantes son las economías del mercado de trabajo y las economías de servicios comerciales. La existencia de acopio, adecuadamente grande, de trabajadores de distintos tipos y calificaciones es particularmente importante para empresas con demandas de trabajo especializado y con actividades estacionales e irregulares. Las economías de servicio comercial son demasiado numerosas como para detallarlas en su totalidad. Entre ellas están los servicios de transporte y comunicación, los servicios técnicos especializados, oficinas y en fin, una gran cantidad de servicios de información que van desde el manejo de antecedentes técnicos a la información de mercados.

Esas economías de escala son útiles a todas las empresas, pero lo son de forma especial para los pequeños negocios, los cuales no pueden sino »internalizar« esas externalidades a través de una disciplina integradora vertical, programas de información y otras actividades costosas. Esta es la razón principal porque las grandes ciudades son más atractivas para un gran número de pequeñas firmas. En la medida que la actividad económica de una región o de la nación sea llevada a cabo por muchas pequeñas firmas competidoras, esas externalidades que surgen de las economías de escala urbana llegan a ser importantes. Y, en la medida que ellas son importantes, muchas grandes ciudades son atractivas.

Es por eso que, en la competencia entre ciudades, encontramos la paradoja de que la disolución de los monopolios, que generaron, primeramente, la localización de la ciudad, beneficiará a la gran ciudad porque las pequeñas empresas creadas a partir de los grandes monopolios (salvo de que estos sean solamente nacionalizados), encontrarán ventajas competitivas al permanecer en ella.

Por el lado del consumo, hay muchas economías de escala. La existencia de ventajas de consumo se puede demostrar de muchas maneras, pero, especialmente por la atracción que ejercen las ciudades sobre las personas con alta capacidad de compra. La diversidad de mercaderías y de servicios ofrecidos es una función del tamaño urbano con un umbral relativamente grande. Esto es verdadero tanto para bienes públicos como privados. Cuando a esos factores se suman el estímulo y la oportunidad ofrecidos por el solo hecho de la gran concentración de personas y actividades, es comprensible que esas ciudades continúan atrayendo a un gran número de personas, especialmente, en los países pobres donde esas oportunidades son, por lo demás, muy restringidas.

### **Tamaño y eficiencia**

A pesar de la atracción de las grandes ciudades, particularmente en el terreno del desarrollo de América Latina, podemos preguntarnos: ¿Son esas grandes ciudades, eficientes y merecedoras de apoyo en los programas nacionales de desarrollo? La respuesta a esta pregunta no la proporciona adecuadamente la información estadística, sin embargo, es posible revisar algunas evidencias parciales.

Primero, el tamaño produce *deseconomías de escala* tanto como economías de escala: La solución, particularmente del aire, la congestión y otras dificultades del control social, con rasgos bien conocidos de las gran-

des ciudades. Para el individuo estos costos aparecen »difusos« —esto es, lo que el individuo obtiene en ingresos (medido aún en salarios monetarios), parece compensarle por los costos sociales y ambientales de su migración a la gran ciudad (Véanse al respecto los trabajos sobre ciudades norteamericanas realizados por Hoch, Fuchs y Alonso). ¿Pero, qué ocurre con los costos sociales?

No es clara la evidencia de los costos sociales derivados de la magnitud, porque éstos son difíciles de medir. Sin embargo, se han hecho algunos esfuerzos, en este sentido, recurriendo a las diferencias salariales reales, en la suposición que ellas son índices de la »productividad« de las ciudades. Tal como Wingo lo precisa... sería posible cuantificar groseramente el costo social neto de las magnitudes urbanas suponiendo que las diferencias salariales debido al tamaño urbano sostienen un nivel de bienestar marginal común entre las ciudades... Bajo este razonamiento, cualquier deseconomía de magnitud es compensada por diferenciaciones salariales, las cuales pueden ser pagadas al margen de la economía de escala establecida.

Alan Evans ha añadido a esos argumentos un conjunto de fundamentaciones impositivas adicionales. El muestra que mientras las tasas salariales de renta aumentan con el tamaño de la ciudad, éstas pueden ser atenuadas por los costos decrecientes de las actividades comerciales ya que los primeros están sujetos a algunas limitaciones intrínsecas. Así, él sostiene que a medida que la superficie de la ciudad aumenta, un incremento dado de población puede acomodarse por crecimientos cada vez menores del radio de la ciudad lo que, por consiguiente (según la teoría de la renta), provocará incrementos cada vez menores de las rentas de la ciudad central.

Desde el punto de vista de algunas mediciones de costo y beneficio social, por consiguiente, puede sostenerse que las grandes ciudades son razonablemente eficientes. El argumento contrario, esto es, la consideración negativa sobre el tamaño urbano en la planificación del desarrollo nacional debe ser hecha, principalmente, sobre fundamentos sociales y políticos.

En América Latina, se ha argumentado, que tales ciudades son parásitas, por lo cual drenan las energías, para su desarrollo, del resto del país. Andre Gunder Frank, por ejemplo, ha apodado a una gran parte de la población de algunas, históricamente, grandes ciudades como lumpenburguesía, dado que ella vive del comercio monetarizado, de especulaciones, del comercio de importaciones y de exportaciones, etc. Este enfoque no de-

ja de tener mérito si damos por sentado una definición de *productividad*, pero no me parece que signifique ir al meollo de la discusión sobre *tamaño*. Más bien, es un comentario sobre la estructura social de una sociedad particular y, también, de su desarrollo histórico.

En el hecho, permanece el buen sentido de los individuos que migran hacia algunas grandes ciudades, particularmente, de los países pobres. Tal como los estudios de migración lo muestran por doquier, los migrantes *mejoran sus ingresos y las condiciones de vida esperadas* por el movimiento elegido. Ninguna política migratoria restrictiva a las grandes ciudades podría negar a los individuos la oportunidad de mejorar, entonces, su status económico.

Por supuesto, si hay una planificación del empleo y éste no es localizado en las grandes ciudades, como una preocupación de la política gubernamental, tales migraciones pueden producir un alto grado de »subempleo«. Pero, si la sociedad no está operando con empleo pleno, esto no es malo. En verdad, en muchas partes del mundo el actual desempleo sería muchas veces peor si no hubiese múltiples servicios de »sus empleados« —vendedores callejeros, lustrabotas, pordioseros—, que vienen a las ciudades. En suma, se puede argumentar que los efectos de la redistribución del ingreso de tales actividades son, como saldo, favorables.

Ciertamente, los efectos de escala, los efectos de jerarquías urbanas truncadas, y el efecto provocado por la polarización regional alrededor de una ciudad privada, de una parte, y una evaluación separada de la herencia del colonialismo, deben ser intervencionalada, sin embargo, en la historia de América Latina. Mihailovic ha argumentado, por ejemplo, que la polarización no es el éxito del capitalismo, pero sí el éxito de la industrialización impuesta en un momento de bajo nivel de desarrollo. (Es tal vez, infortunado que él puntualice la industrialización y no el crecimiento económico. Cualquiera desearía preguntar si las formas de crecimiento económico están desequilibrando la actual distribución regional del ingreso).

¿De manera general, el crecimiento económico es capaz de producir, al menos, la posibilidad de una jerarquía urbana más »madura«, en Chile? Por la evidencia de otros países las grandes ciudades, mientras continúan creciendo, tendrán tasas relativamente mayores, por un tiempo, que las ciudades pequeñas. Si la planificación global en Chile desea acentuar este efecto ello puede ser llevado a cabo tanto con políticas sectoriales como espaciales. Para el desarrollo de los transportes y las comunicaciones, para la explotación de algunos recursos naturales y el mejoramiento de la agricultura, todo debiera contribuir para la construcción

de un sistema de centros secundarios. Hay evidencia, en verdad, que en los países con un bajo nivel de desarrollo son deficientes los procesos de *difusión* económica, los tecnológicos y los de información, tanto como los espaciales los cuales caracterizan la «madurez» del sistema urbano. Con el desarrollo, la difusión ocupará un lugar importante, y con eso se alterará la presente polarización.

Entonces, tal vez, Chile tendrá una jerarquía urbana más «típica» y, en ese momento, Chile tendrá una verdadera «segunda ciudad». (La regla del rango según el tamaño, utilizada para describir una jerarquía urbana típica, sólo se puede aplicar a Chile si se omite a Santiago de la distribución).

Aunque esto podría suceder, sin embargo, es altamente probable que la *posición* actual de los centros urbanos permanecerá, esencialmente, tal como el presente en la distribución respectiva. Por las evidencias presentadas en este documento es que el crecimiento futuro irá a esos lugares que tengan ahora un «motor de partida», es decir, las actuales ciudades.

En verdad, puede haber una distribución óptima de los tamaños urbanos para cada estrato en un desarrollo nacional. Si ello es así, cualquiera sea la presente distribución, es posible esperar cambios sustanciales como resultado de la proporcionalidad de los cambios económicos y sociales que se están dando en Chile. La emergencia de esas nuevas relaciones interurbanas sin embargo, no alterará la primacía de Santiago en el sistema chileno. Ni tampoco, con toda probabilidad, impedirán el crecimiento mismo de Santiago.

## Conclusión

Las implicancias de este razonamiento, para la planificación, son modestos y simples. Ellos señalan que un gran tamaño, aun en el caso de la magnitud proporcional que es Santiago respecto del país, no es necesariamente ineficiente. (El tamaño absoluto es más importante para la eficiencia, sin embargo, que el tamaño relativo).

En verdad, se puede indicar que el tamaño de Santiago es una respuesta a la búsqueda de un funcionamiento eficiente.

Y, si Santiago es «eficiente» los esfuerzos, entonces, para reducir su tamaño o entorpecer su funcionamiento, a través del desvío de los flujos migratorios, puede ser a costa de la eficiencia y, finalmente, de la producción. Semejante dirección puede ser elegida, deliberadamente, en

favor de la equidad regional, pero esto es equivalente a conservar el bienestar económico de una parte de la población mientras que el resto es, aparentemente, más igual. (Algunas políticas similares han sido elegidas, aparentemente, en China, aunque ellas pueden ser consideradas como acciones breves y de compensación).

En conclusión, en la posición de observador remoto, creo que los argumentos sobre escala urbana señalan que Santiago no es demasiado grande, pero si las otras ciudades chilenas son demasiado pequeñas.

## REGION CENTRAL DE CHILE

JUAN ESCUDERO  
ALEJANDRO GÓMEZ  
ANDRÉS NECOCHEA  
GABRIEL PUMARINO  
ANDRÉS WRÓBEL

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LA REGION CENTRAL  
(Síntesis del estudio *Región Central de Chile: Perspectivas de  
Desarrollo*)

### I. Planteamiento del problema

El alto grado de primacía y el rápido crecimiento relativo de la Región Central comparada con el resto del país corresponde casi exclusivamente, a la primacía y desarrollo de la ciudad de Santiago. El proceso de concentración de población y actividades, que ha sido especialmente intenso en las últimas décadas, ha significado que en los últimos treinta años la ciudad haya crecido desde un millón a tres millones de habitantes, es decir hasta cerca de un tercio de la población nacional en 1970, contra sólo un 18% en 1940 y un 14% en 1920. En términos económicos la ciudad de Santiago representa el 54% del valor agregado por el sector industrial, y la provincia de Santiago poco menos del 45% del Producto Nacional Bruto (contra un 60% de la Región Central en conjunto).

Estos antecedentes permiten focalizar el análisis de la concentración en el Gran Santiago —que es donde constituye problema— más que en la Región Central, que se vería tanto o más afectada que el resto del país.

Es importante destacar que, previo al proceso de concentración de población, ya estaban concentrados en Santiago dos tipos de actividades que hoy día adquieren máxima importancia: la industria y la Administración Central.

Para estos sectores, ha sido más importante su expansión como conjunto que su redistribución espacial (predominio del »efecto estructural«). Por ejemplo, la industria desde principios de siglo (cuando existen las primeras estadísticas confiables) ha tendido a localizarse en cerca de un 50% en Santiago. Pero mientras el Ingreso Nacional creció a un ritmo de 3,6% anual entre 1915 y 1964, el Valor Agregado Bruto Industrial lo

hizo a una tasa de 4,3% y mientras el Ingreso Nacional sólo aumenta ligeramente su dinamismo en los últimos siete años de dicho período (3,7% anual), la industria experimenta una aceleración importante (7,8% anual entre 1957-1964).

Del mismo modo la Administración se concentró en Santiago desde la época colonial, pero durante los últimos decenios adquirió relieve gracias al proceso de centralización en la toma de decisiones y a la creciente importancia del rol del Estado. Esto implica un aumento en el grado de control desde el centro a la periferia, que se expresa física, social y económicamente en la preeminencia del lugar donde se asientan las actividades centrales.

Así, la expansión de estos dos sectores (Industria y Administración) que parten concentrados y luego crecen concentradamente, se transforman en causas del crecimiento de Santiago. A esto se añaden la inercia propia de los grandes volúmenes ya concentrados (que se siguen expandiendo por *crecimiento vegetativo*), los fenómenos de *expulsión* de población desde las zonas deprimidas (principalmente falta de dinamismo en sectores primarios de la economía) y todo un conjunto de causas no económicas asociadas tanto a las tendencias del proceso de urbanización (que es un fenómeno de alcance mundial) como a la acción redistribuidora del Estado. Esta última adquiere gran importancia relativa en las épocas de bajo desarrollo económico, y tiene por característica el haber respondido preferentemente a las presiones de los sectores sociales más cercanos geográficamente a los organismos públicos encargados de este tipo de acciones; esto es, la población de Santiago. Por ejemplo, en el período 1965-1969, un 43,3% de las viviendas del sector público fueron construidas en el gran Santiago.

La formación de este gran conglomerado ha jugado un rol importante en la economía y, en general, en la organización del país. En primer lugar, ha permitido la generación de economías de localización y de aglomeración industriales, cuya existencia ha sido determinante para el funcionamiento eficiente de algunas actividades industriales que de otra manera no habrían podido instalarse en Chile y que hacia el futuro constituyen la base sobre la cual la economía nacional puede entrar a competir en un esquema de integración latinoamericana. En segundo lugar, ha permitido la formación de un aparato administrativo central suficientemente desarrollado y eficiente como para haber tenido una ingerencia decisiva en el proceso de desarrollo económico, y que provee la organización necesaria para que el país pueda avanzar hacia la sustitución del sistema econó-

mico capitalista. En tercer lugar, ha permitido la generación de economías de urbanización, las que significan haber dotado de servicios, infraestructura y amenidades a un fuerte porcentaje de la población, a un nivel que la experiencia mundial indica que sólo es posible en las grandes ciudades.

Estas economías de la concentración, sin embargo, encuentran contrapartidas (deseconomías) cuya importancia tiende a crecer a medida que el tamaño de la ciudad aumenta, y el balance que en un principio significó las ventajas antes mencionadas, tiende a ser anulado e incluso invertido. Los más importantes de estos efectos negativos se refieren al aumento en los costos de inversión y operación en la estructura física de la ciudad, (especialmente en el transporte interno y en el consumo de terreno agrícola por extensión de la ciudad), al deterioro del medio ambiente urbano tanto desde un punto de vista puramente físico espacial (contaminación) como socioeconómico (segregación), al costo de oportunidad que implica el drenaje de población y recursos hacia el centro (con la consiguiente pérdida de potencial de la periferia), y al aumento relativo de los estándares mínimos aceptables para la población metropolitana.

Como causas concomitantes en el surgimiento de estas deseconomías actúan el proceso de aglomeración mismo, la acción descoordinada de los distintos organismos públicos encargados de la solución de problemas individuales y que actúan con criterios corrientemente contradictorios entre sí, y la irracionalidad (desde un punto de vista social) en el comportamiento de los usuarios. Esto último se debe a que en muchos casos el aumento en las deseconomías de crecimiento son absorbidas directamente por el conjunto de usuarios, la comunidad en general y/o por organismos públicos, y no se ven reflejadas en los niveles de costo al usuario individual. En estos casos, los usuarios siguen disfrutando de las economías, pero no perciben las deseconomías, y por lo tanto continúan aglomerándose.

Merece una mención especial el problema del drenaje hacia el centro. Su manifestación más notoria —los flujos migratorios— se caracterizan por ser altamente selectivos en dos sentidos: en cuanto a la estructura de edades de los migrantes, que comprende porcentajes muy altos de población en edad activa, y la educación, otras características cualitativas que dicen relación con su capacidad emprendedora y productiva. Esto significa que las desigualdades interregionales y los bajos niveles de crecimiento del resto del país no sólo se refieren a una situación histórica y actual, sino que también a las expectativas hacia el futuro, al menos en cuanto a las posibilidades de un desarrollo autogenerado en la periferia. Por

otra parte, tampoco el patrón de crecimiento polarizado ha significado un aumento en la capacidad de difusión espontánea de desarrollo desde el centro hacia la periferia. La muestra más clara de ello es que la Región Central —área de influencia cercana de Santiago, donde sería esperable una mayor difusión— muestra idénticos síntomas de drenaje que el resto del país. El caso más típico corresponde al deterioro relativo reciente de Valparaíso, y las excepciones se refieren a efectos restringidos sobre áreas agrícolas especializadas que abastecen a Santiago —que han experimentado un desarrollo agropecuario significativo aunque restringido en términos espaciales— y la conurbación Rancagua-Machalí cuyo rápido crecimiento es imputable a la actividad minera más que a la influencia de Santiago.

En cuanto al problema de la descoordinación en la acción de los distintos organismos públicos intervinientes, cabe destacar que, en este momento, tienen jurisprudencia sobre aspectos claves de la estructura espacio-funcional al menos tres direcciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, todas las reparticiones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, varias del Ministerio de Economía (entre ellas algunas tan importantes como CORFO y DIRINCO) y una multitud de municipalidades y organismos locales. En el caso de Santiago, son directamente los organismos de nivel nacional los que, aisladamente, controlan los problemas de la ciudad, y no existe un Gobierno Metropolitano ni ninguna autoridad efectiva que compatibilice. Este es un aspecto muy importante y una precondition para superar la expansión de este tipo de diseconomías.

Todos estos problemas que surgen del rápido crecimiento, y están generados por la intensidad y carácter del proceso de concentración, y por irracionalidades del desarrollo metropolitano, están naturalmente condicionados por una serie de factores vinculados con la estructura socio-económica del país, el carácter de sus relaciones con la economía mundial, varias realidades del desarrollo económico y demográfico nacional, y finalmente con la concreta —muy específica— estructura geográfica del país. En vez de entrar aquí a considerar el conjunto de vinculaciones causales y funcionales operantes en el pasado, pasemos directamente a analizar las posibilidades de solucionar estos problemas en la perspectiva de la década 1970-1980.

Desde un punto de vista de la resolución de los problemas previamente expuestos, que constituyen el desafío para la planificación del futuro desarrollo regional del país, esos problemas se pueden resumir en las siguientes preguntas generales:

1. ¿Cómo plantear el futuro desarrollo de Santiago dentro del marco de la economía nacional, frente a las tendencias concentradoras que la caracterizan, y tender hacia un desarrollo más equilibrado entre las regiones?
2. ¿Cómo plantear el racional desarrollo de la estructura espacial del Santiago metropolitano de manera de evitar el aumento de las deseconomías de aglomeración?
3. ¿Cómo plantear el desarrollo de las restantes áreas de la Región Central, aprovechando tanto sus recursos como su ventajosa y exclusiva localización en proximidad a la principal aglomeración urbana del país?

Es evidente que la solución depende aquí de varios tipos de política, a diferentes niveles y actuando sobre diferentes factores de desarrollo. Aunque todas estas políticas son interdependientes, cabe distinguir las siguientes:

1. Políticas destinadas a lograr cambios en las estructuras sociales existentes, la distribución del ingreso, del poder, etc.
2. Políticas destinadas a determinar el ritmo y estructura del desarrollo económico del país en conjunto y por sectores de economía.
3. Políticas de localización de población, actividades productivas e infraestructura física.

El presente estudio tiene por objeto básico presentar una fundamentación de políticas del tercer tipo, es decir, políticas de localización que encuentren su expresión principal en las inversiones en actividades productivas y diversos tipos de infraestructura (aunque deben ser sustentadas por otras medidas). Esto obviamente no significa un menosprecio de la importancia de los factores vinculados con la estructura sociopolítica y con el desarrollo económico de todo el país como factores de desarrollo regional, sino que surge de la constatación de que los objetivos básicos de las políticas destinadas a lograr cambios en estos campos —políticas nacionales destinadas a lograr ciertos objetivos nacionales— trascienden evidentemente al problema de desarrollo de la Región Central y el campo denominado “desarrollo regional” en general. Por lo tanto, las condiciones de la estructura sociopolítica y del desarrollo económico del país, así como las direcciones de las políticas en estos campos, entran en el esquema del presente estudio como *datos* y se consideran entre los supuestos básicos, que sirven como elementos para la definición de los objetivos y como factores condicionantes del éxito —sino de la factibilidad— de las diferentes alternativas de políticas de localización.

## II. Condicionantes básicos de las políticas locacionales

Las condicionantes básicas, de carácter nacional y sectorial, sobre las políticas locacionales y de desarrollo regional que se deseen implementar a futuro en Chile, pueden ser divididas en dos grandes grupos: a) aquellas que tienen que ver con el nivel y estructura del futuro desarrollo económico y demográfico del país y b) aquellas relacionadas con el futuro sistema socioeconómico que el país adopte, el carácter de la etapa de transición y las nuevas estructuras sociales e institucionales que vayan desarrollándose.

Entre los primeros se destacan:

- A) Al nivel de la economía en su conjunto: 1) El aumento substancial que, para la década 1970-1980, se espera en la tasa de crecimiento del producto nacional bruto. Este es un punto importante de ser tomado en cuenta en las políticas locacionales y de desarrollo regional en general, ya que es precisamente el desarrollo económico el que en último término crea los márgenes y la capacidad de manejo de los futuros crecimientos posibles de alcanzar en las distintas regiones del país. 2) La continua disminución del desempleo hasta su eliminación casi completa a mediados de la presente década, y un consecuente aumento en la productividad promedio del desempleo disfrazado. Este es otro aspecto relevante al diseño de políticas regionales. Una política regional basada en un proceso acelerado de desarrollo económico que a su vez no signifique una disminución en las tasas de desempleo, y que por ende adopte un carácter más capital-intensivo, se vería claramente limitada en sus posibilidades de afectar substancialmente los patrones de distribución regional de población. Al actuar sobre el proceso de localización de la nueva actividad económica, ella no iría acompañada de una reorientación substancial de la oferta de empleos y por ende de la población. 3) Aumento importante de la oferta de recursos para inversión. A través de este aumento, que en sí no es sino la contrapartida necesaria para el logro de un mayor desarrollo económico, se podrá implementar una mayor cantidad de nuevos proyectos de inversión, lo cual a través de la reorientación de los criterios de localización de los mismos permitiría ir implementando de una manera bastante directa determinadas políticas locacionales. 4) Substancial redistribución de ingresos, lo que en sí tiene un impacto regional significativo. Las regiones no centrales al tener un mayor porcentaje de población con menores ingresos que la región central y especialmente Santiago, se verían

claramente beneficiadas por esta política de redistribución de ingresos a escala nacional.

- B) Al nivel demográfico el hecho más notable fue el descenso de la tasa de crecimiento natural de la población, que bajó, entre los años 1960 y 1970, de cerca de 2,4% a cerca de 1,8% anual. Parece indudable que esta tasa seguirá bajando, especialmente si se toma en cuenta que la baja de la tasa de natalidad (baja especialmente acentuada en la segunda mitad de la década pasada) en algunos años más no estará contrapesada por un descenso en la tasa de mortalidad, que habrá alcanzado sus niveles mínimos. En esta situación no parece probable que la tasa de crecimiento natural promedio para el país pueda ser superior a 1,65% anual en la década 1970-1980, tasa que produciría un crecimiento cercano a 1.600.000 habitantes, lo que en términos absolutos es similar al crecimiento del decenio pasado. No obstante, la tasa de crecimiento de la población activa, debido al ingreso a la edad activa de aquella población nacida durante la cúspide de crecimiento natural a fines de la década de los cincuenta y comienzos de los sesenta, mostrará una tendencia opuesta de cambio. Según las estimaciones, el incremento de la población activa correspondiente a esos cambios en la estructura demográfica (es decir, sin tomar en cuenta posibles cambios de la «tasa de actividad» en los grupos individuales de edad) puede llegar a cifras del orden de 600.000 personas, es decir, cerca de dos veces más grande, en términos absolutos, que en el decenio pasado.
- C) Al nivel de los diferentes sectores de la economía: 1) El hecho que el crecimiento industrial (el sector más manejable desde el punto de vista locacional) será la base del crecimiento económico del país durante la presente década. Chile, dada su característica de país pequeño en vías de desarrollo, que pretende satisfacer un cierto paquete de necesidades mínimas de toda la población, no podría basar su desarrollo de la presente década sólo en una dinamización del sector primario, ni mucho menos en aquella del sector terciario. Sólo un proceso de industrialización acelerado basado en la especialización y el consiguiente aprovechamiento de las economías de escala y la selección de tecnologías adecuadas al logro del objetivo de pleno empleo podrían lograr satisfacer simultáneamente los múltiples objetivos económicos de carácter nacional anteriormente enunciados. En términos de empleo este crecimiento industrial significará como mínimo 250.000 nuevos empleos, es decir, casi un 5% de crecimiento acumulativo anual (en comparación a una tasa histórica de 3,5%). En cuanto a la importancia en relación a los

otros sectores de la economía, se tiene que, en términos de empleo, el crecimiento industrial significará casi un 40% del total de nuevos empleos generados. Este valor, que desde el punto de vista de la tendencia histórica significa un cambio importante (en la década pasada dicho valor fue aproximadamente un 30%), no difiere mucho e incluso es menor al alcanzado por este sector en economías que se han desarrollado a través de un proceso de industrialización. En términos del nuevo Valor Agregado, por otro lado, la importancia relativa llegará casi al 50%.

2) El hecho que el sector agrícola y las actividades conexas deberán ser capaces de satisfacer la creciente demanda nacional por alimentos y, de ese modo, evitar la creación de cuellos de botella en la balanza de pagos con el exterior. Un primer paso hacia la transformación del sector agrícola en un sector dinámico de la economía ya ha sido iniciado y se encuentra en plena evolución con el proceso de Reforma Agraria y la modificación de la estructura de la propiedad. El siguiente paso debería ser el aumento en la productividad agrícola mediante cambios en la estructura de uso del suelo y el aumento de las inversiones en infraestructura tanto para riego como para la comercialización de los productos. Este aumento en la productividad física de la agricultura así logrado debería también ser acompañado, además, por un mejoramiento de los incentivos para producir, lo cual, en el fondo, sólo se podrá lograr a través de un mejoramiento en los términos de intercambio. En general, el sector agrícola deberá lograr aumentos de productividad comparables, si no superiores a los del sector industrial, manteniendo el total del empleo en niveles similares a los existentes al inicio de la década. Estos dos aspectos se traducirán en un fuerte aumento de los ingresos *per cápita* y condiciones de vida de dicha población, una disminución en las diferencias relativas con la población urbana, y en general en una dinamización de las regiones no centrales.

3) El hecho que el sector minería, especialmente la Gran Minería del Cobre, a través de su programa de ampliaciones, deberá continuar siendo el sector clave en el mantenimiento y crecimiento de los niveles de intercambio con el exterior. En términos de empleos este sector prácticamente permanecerá con los niveles existentes a principio de la década. Todos los aumentos de producción serán logrados a través del mejoramiento y adecuación de las tecnologías, la racionalización de las operaciones y la realización de nuevas inversiones. En consecuencia el impacto regional del desarrollo de estas actividades tenderá a ser bastante reducido.

4) El hecho que el sector servicios, a pesar de constituir un 60%

de los nuevos empleos generados, no podrá ser utilizado independientemente para implementar políticas locacionales y de desarrollo regional debido a que, en general, tendrán el carácter de actividades no básicas dependientes directa o indirectamente de la base económica regional o local (principalmente, como se vio anteriormente, de la actividad industrial básica).

Entre los segundos supuestos sobre el futuro sistema socioeconómico del país, cabe destacar primero los importantes cambios —ya en marcha— en el sistema socioeconómico, que abarcan: a) nacionalización de recursos básicos; b) quiebra del poder monopólico de los grandes consorcios capitalistas extranjeros y nacionales; c) desaparición de la estructura de latifundios en el sector rural, y d) un rápido incremento del área social de la economía.

Entre otras consecuencias de estos cambios, surge de aquí un supuesto general muy importante desde el punto de vista de políticas de desarrollo regional: que las autoridades responsables de la planificación y ejecución de las políticas de desarrollo urbano-regional van y podrán conducir tales políticas de acuerdo con criterios que reflejan el interés de la sociedad. Se supone, además, que aunque la toma de decisiones en este campo estará en muchos sentidos descentralizada, la autoridad central tendrá poder suficiente para determinar (también en su dimensión espacial) los procesos de inversión y transferencias regionales de recursos.

Respecto de la orientación general de las políticas de desarrollo regional, se supone que se sustentarán políticas en favor del desarrollo de las regiones subdesarrolladas. Más aún, al considerar las diversas condiciones que se refieren a estructura económica de las regiones tanto como al patrón geográfico de distribución de las fuerzas productivas, se ha supuesto que en la conducción de tales políticas se aplicarán no sólo las medidas destinadas a aumentar la productividad de las actividades existentes y del bienestar de la población en términos *per cápita* —por ejemplo, transferencias de ingresos públicos hacia campos tales como educación, salud, etc.— sino que estas medidas también se verán acompañadas de una introducción de nuevas actividades, especialmente industriales, en las regiones subdesarrolladas. En otras palabras, se ha supuesto que la política de reducción de las disparidades regionales de desarrollo en términos *per cápita* se verán acompañadas de una real desconcentración de las fuerzas productivas a escala nacional, buscando un mejor aprovechamiento económico —desde el punto de vista nacional— de los recursos potenciales de las regiones.

En general cabe, eso sí, hacer notar: los márgenes de libertad en la planificación y ejecución de las políticas regionales estarán limitados por la condición de no afectar ni poner en serio peligro el logro de las metas nacionales y sectoriales de desarrollo económico-social. Sin embargo, y como el estudio de la Región Central lo demuestra, los márgenes de acción abiertos a las políticas regionales son substanciales y claramente mayores de lo que se tendería a pensar a primera vista.

Una *evaluación preliminar* de las futuras condiciones de desarrollo nacional y sectorial expuestas aquí permiten sacar dos conclusiones importantes para las políticas locacionales.

Primero, se puede concluir que en la presente década se abren nuevas posibilidades de parar el proceso de la creciente concentración de las fuerzas productivas en Santiago, gracias a: 1) los cambios en el sistema socio-económico del país conducentes a la eliminación de algunos factores o condicionantes del proceso de concentración en el pasado; 2) el aumento esperado de la productividad e ingreso en áreas rurales; y 3) a los muchos más grandes volúmenes de incremento de actividades no-agrícolas (principalmente industriales), permitiendo ganar efectos económicos asociados con la escala de complejos productivos al nivel de economías regionales. Sin embargo, hay que destacar que estas condiciones generales presentan principalmente sólo nuevas oportunidades; pero que para materializar esas oportunidades es indispensable una adecuada política locacional, bien conceptualizada y, consecuentemente, ejecutada por períodos sostenidos.

La otra conclusión que surge de esta revista de las futuras realidades del desarrollo nacional se refiere al rol clave del sector industrial: este sector (a) seguirá siendo el sector más dinámico en terminar de producto tanto como de empleo; y (b) en la escala de grandes regiones tendrá un efecto predominante sobre los cambios en empleo y población total —un efecto tanto directo del empleo industrial, como indirecto, a través de sus efectos multiplicadores sobre el sector terciario (servicio y construcción).

Los posibles efectos directos de los sectores minero y agrícola desde el punto de vista de la desconcentración de la población a la escala Santiago —resto de Chile serán nulos según el supuesto que el empleo en estos sectores no aumentara. El aumento de productividad e ingresos en estos sectores— especialmente el agrícola— va a tener gran importancia para el desarrollo regional fuera de Santiago. Sin embargo, el efecto indirecto sobre el empleo terciario a través del incremento resultante de la deman-

da por servicios será en su mayor parte contrapesado por el aumento de productividad promedio del sector terciario (a través de la eliminación del desempleo disfrazado en este sector). Así, el desarrollo de ambos sectores no puede tener un impacto desconcentrador significativo.

Por otro lado, el sector terciario podrá tener un efecto sobre la distribución de la población a través de cambios en su estructuración espacial propia, independientemente del aumento de la demanda por servicios generada regionalmente. En el caso nuestro, se trata de aquella parte del empleo terciario en Santiago que corresponde a los servicios prestados para las restantes áreas del país. Indudablemente, en el pasado la concentración de estos servicios de rango superior en Santiago ha sido bastante alta y en la nueva situación de la presente década existen posibilidades de una «transferencia» de una parte de ellos fuera de la capital (educación universitaria, administración, etc.). Sin embargo, aunque la transferencia de estos servicios será de gran importancia para el desarrollo regional, el efecto en términos de la redistribución del empleo y población será relativamente insignificante debido a que la importancia relativa de los servicios de alto rango, (prestados para el resto del país), en el empleo total del sector terciario en Santiago es pequeña (alrededor de 10%) y que sólo una fracción de ellos puede ser objeto de las políticas locacionales.

En otras palabras, el sector terciario como actividad básica ofrece mucho menores alternativas de localización independientes para las políticas regionales que el sector industrial. En conclusión, el sector industrial tiene que ser considerado no sólo como un factor fundamental del desarrollo regional, sino que también como el instrumento más importante para efectuar cambios en el patrón de distribución de las fuerzas productivas del país.

### **III. Políticas alternativas de desarrollo regional en Chile: Santiago - Región Central - Resto de Chile**

Según lo dicho anteriormente, las perspectivas para las políticas de desconcentración del desarrollo económico en Chile dependerán principalmente de las políticas en el campo industrial.

Los márgenes de acción o manejo en la localización del futuro crecimiento industrial se traducirán, vía efectos multiplicadores y tasas de dependencia (empleo-población), en márgenes de acción en los patrones de asentamiento de las fuerzas productivas y la población.

Los márgenes de acción así obtenidos generan a su vez un conjunto amplio de alternativas de asentamiento espacial, desde la continuación de la tendencia histórica (vale decir la continuación del creciente proceso de concentración en Santiago) hasta una desconcentración extrema hacia las regiones no centrales del país.

La selección de la alternativa recomendada en el caso de Santiago - Región Central - Resto de Chile se hizo a la luz de los siguientes criterios, cada uno de ellos limitando el campo de acción del siguiente: 1) los objetivos de política nacional y sectorial; 2) los objetivos de política regional; 3) la minimización de los costos de localización y aglomeración industrial.

### *1. Márgenes de acción en la localización industrial*

El análisis parte de la construcción de una clasificación de las industrias según las tendencias locacionales actualmente predominantes en Chile.

Según esta clasificación hay que distinguir:

1. Industrias orientadas a los recursos naturales (la mayor parte de las industrias alimenticias, industria de pulpa de madera, refinerías de petróleo y cobre, etc.);
2. Industrias orientadas al mercado local o regional (panaderías, fábricas de cerveza y bebidas gaseosas, envases de madera, arcilla para construcción, maquinaria agrícola, calzado, etc.);
3. Industrias orientadas a las economías externas (fabricación de prendas de vestir, las imprentas, editoriales e industrias conexas, fabricación de piezas y partes para la industria automotriz y productos metálicos en general, fabricación de instrumentos de precisión, etc.);
4. Industrias orientadas por inercia, es decir, las industrias cuya localización repite el patrón histórico de comportamiento locacional, motivado originalmente por factores económicos que ya perdieron su importancia (fabricación de productos textiles, calzado standarizado, muebles, productos químicos básicos, pinturas, etc.);
5. Industrias varias, no clasificadas, con comportamiento locacional determinado por múltiples factores (en segunda aproximación, muchas de estas industrias tienden a seguir una orientación hacia economías externas).

Una clasificación del empleo industrial de Santiago y Chile según estas cinco agrupaciones para fines de las décadas del cincuenta y sesenta constituyó el punto de partida para una proyección del crecimiento del empleo

industrial en Santiago en la década 1970-1980 en las hipotéticas condiciones de mantenimiento de las tendencias locacionales y para estimar posteriormente los márgenes de acción o campo de manejo para políticas de localización industrial.

El resultado de ambas estimaciones dependió, tanto del tamaño del crecimiento del empleo industrial para Chile, como de su estructura sectorial según ramas industriales.

Mientras que el incremento del empleo industrial nacional ha sido definido en los supuestos como 250.000 personas, el estudio del impacto locacional de las posibles alternativas de cambios en la estructura industrial muestra que dicho impacto no tendrá una diferencia importante sobre las tendencias locacionales de la industria como conjunto, ya que esos cambios, correspondientes a la orientación general de la producción industrial hacia ciertos tipos de demanda (por ejemplo: »consumo popular«, »exportación«) van a afectar no una sino varias de las categorías de industrias definidas según tendencias locacionales predominantes.

Como hipótesis de trabajo para etapas posteriores del análisis se tomó la versión de la estructura sectorial del crecimiento industrial que favorece la desconcentración (desarrollo más fuerte de industrias orientadas a los recursos naturales y menos fuerte de las orientadas hacia economías externas).

El resultado de la proyección del crecimiento del empleo industrial para Santiago (en las supuestas condiciones de continuación de las tendencias locacionales dentro de las agrupaciones industriales) definidas anteriormente muestra que, aún con esta estructura »desconcentradora« del desarrollo industrial chileno, existe una marcada tendencia hacia la creciente concentración en la capital.

El margen para las políticas locacionales está dado por un lado por esta proyección, y por otro, por la estimación de los márgenes de acción en cuanto a localizar una parte de este crecimiento afuera de Santiago. Estos márgenes de acción significan la máxima cantidad de actividad industrial que tendiendo a localizarse en Santiago puede ser localizada fuera de éste, sin pérdidas substanciales en términos de costos de localización y aglomeración industrial.

Según el análisis detallado para las agrupaciones industriales, dichas posibilidades son las siguientes:

Las mayores perspectivas de desconcentración se ofrecen en las industrias orientadas por inercia locacional. Ésas industrias no presentan desventajas económicas al ser localizadas fuera de Santiago; su fuerte con-

centración en la capital en el pasado se explicaba en gran parte por lazos de tipo monopolístico-financiero que, según supuestos, no serán vigentes en el futuro. Se estima que los márgenes de desconcentración alcanzan en este sector a aproximadamente 60% (correspondiente a la gran mayoría de las plantas nuevas) del crecimiento del empleo estimado para este sector, lo que equivale a la mitad de todo el estimado margen de desconcentración industrial en términos de empleo (que alcanzaría a aproximadamente 60.000 empleos industriales para la década 1970-1980).

Al contrario, las industrias orientadas hacia las economías externas no sólo están, sino que seguirán estando concentradas fuertemente en Santiago. Sin embargo, también en este rubro existen márgenes de desconcentración, pero bajo ciertas restricciones: la relocalización tiene que dirigirse, o, hacia otras dos ciudades que ofrecen —aunque en forma incipiente— economías externas (Valparaíso, Concepción), o, hacia nuevos centros industriales de tamaño considerable, donde tales economías puedan surgir en el contexto de políticas locacionales bien concebidas. (Este estudio recomienda, por razones que se expondrán más adelante, la ciudad de Rancagua). Dado el gran peso relativo de este tipo de industrias en la estructura industrial de Santiago, el estimado margen de acción en este rubro es también considerable, ya que alcanza el 30% de todo el margen de desconcentración industrial.

Posibilidades de maniobra, aunque de menor importancia relativa, ofrece también el esperado crecimiento en otras ramas industriales: a) industrias no clasificadas según el factor locacional dominante; b) industrias orientadas a recursos naturales, y c) industrias orientadas a mercados locales y regionales; en este último caso la posibilidad de localizarles fuera de Santiago está restringida al área de la Región Central.

¿Qué significa el total de estos márgenes de acción desde el punto de vista del crecimiento estimado de Santiago en términos de población total?

El crecimiento total de población asociado con el desarrollo industrial de Santiago según las tendencias históricas anteriores se estima en algo más de un millón de nuevos habitantes.

Por otro lado, el crecimiento industrial que se acercaría a la estimada suma mínima para Santiago daría un crecimiento de población para la capital equivalente a 700.000 personas. De este modo, el margen entre el estimado crecimiento máximo y mínimo de población sería del orden de los 300.000 habitantes.

## *2. Perspectivas del crecimiento demográfico*

Según las estimaciones, el crecimiento natural de la población de Santiago (con la tasa promedio anual de 1,8%, es decir, un poco mayor que la su- puesta tasa promedio para Chile) será de alrededor de 580.000 habitan- tes. El crecimiento total dependerá de la magnitud del balance migrato- rio. Bajo la hipótesis de la continuación de las tendencias migratorias de la década 1960-1970, ese balance sería del orden de 280.000 personas, que daría como producto un crecimiento total de unos 860.000 habitan- tes. La comparación de esta última cifra con el estimado aumento de la po- blación de Santiago en más de un millón de habitantes, correspondiente a la hipótesis de la continuación de las tendencias anteriores de la localiza- ción de actividades económicas, muestra que esta última alternativa sig- nificaría un aumento considerable de los flujos migratorios hacia Santia- go, ya muy fuertes en el pasado.

La inmigración puede, obviamente, ser reducida como resultado de po- líticas pero sólo hasta ciertos límites, dado que se trata de un proceso ca- racterizado por una inercia considerable, motivado por diversas razo- nes y no necesariamente de tipo »económico«. Por lo tanto, es bastante improbable que el saldo migratorio del Gran Santiago pueda reducirse en la próxima década a menos de la mitad del que se produjo en los años 1960- 1970. Esta mitad significaría, por lo tanto, una inmigración del orden de unas 140.000 personas.

La cifra de crecimiento de la población total que se produciría de esta manera, sería del orden de unas 720.000 personas, lo que puede considerarse como cercano al mínimo en el contexto de la hipótesis sobre el creci- miento demográfico nacional. Esa cifra corresponde aproximadamente al crecimiento de población que ha sido definido anteriormente por la al- ternativa de la política de localización industrial que se acerca al máxi- mo límite aceptable de descentralización desde el punto de vista de los márgenes de acción. Por otro lado, es evidente que el crecimiento de pobla- ción correspondiente al hipotético caso de continuación de las tendencias de localización industrial, significaría una muy fuerte intensificación de flujos migratorios hacia Santiago.

## *3. Alternativa recomendada*

A partir de los márgenes de acción industrial y los correspondientes már- genes de población se elaboraron un conjunto de alternativas de crecimen- to Santiago - Región Central - Resto del País.

Tomando en cuenta el hecho que la alternativa de mínimo crecimiento para Santiago no ponía en serio peligro las metas de desarrollo económico nacional y sectorial (por la manera misma en que fueron definidos los márgenes de acción) y que los objetivos de las políticas regionales persiguen metas de desconcentración de la actividad económica que en el corto plazo hagan viable una efectiva disminución de las diferencias interregionales de ingreso y en el largo plazo posible un desarrollo económico regional competitivo; se seleccionó dicha alternativa como la más recomendable. En cuanto a las alternativas Región Central-Resto del País tomando como dato el crecimiento mínimo recomendado para Santiago, se adoptó una solución de crecimiento equitativo entre ambas áreas ya que si bien el resto de Chile está en una situación más desmedrada en términos de equidad social, no es menos cierto que la Región Central (excepto Santiago) es la que más ha sufrido del continuo drenaje por parte de Santiago y además que ciertos tipos de actividad industrial (mencionados anteriormente) no son posibles de localizar fuera de la Región Central (sus márgenes de acción hacia fuera de ella son nulos).

#### **IV. Alternativas de localización dentro de la Región Central para el próximo decenio**

Una vez fijadas las políticas interregionales, en el sentido de limitar sustancialmente el crecimiento de las actividades económicas y de la población de la Región Central para favorecer al resto del país, queda planteada la alternativa de estructuración interna de la Región. Esta se refiere fundamentalmente a si los crecimientos esperados que tienen un carácter de remanente, correspondiendo a población y actividades que no pueden ser desconcentrados sin sacrificio de los objetivos de desarrollo nacional, deben ser ubicados en Santiago, tal como sería la tendencia histórica, o pueden ser también desconcentrados, esta vez dentro de las cinco provincias analizadas.

Las posibilidades de manejo con respecto a este problema se refieren a la diferencia entre el crecimiento total esperado para la Región (después de aplicadas las políticas de desconcentración a nivel nacional) y la sumatoria de los crecimientos mínimos para las distintas subáreas. Estos se definen como un mínimo posible para Santiago en función de las políticas de nivel nacional, como el crecimiento esperado de acuerdo a la tendencia para las demás ciudades, y cero para las áreas rurales en promedio.

Estos crecimientos esperados para las subáreas excepto Santiago, se

fundan en la expansión de la agricultura y agroindustria (que permitirían alcanzar el equilibrio de población para las áreas rurales de la Región) y la racionalización del espacio funcional que implica un reforzamiento de los centros de servicios locales; una reestructuración de los sistemas de transporte terrestre y de los puertos, y la dinamización de otras industrias orientadas a los recursos naturales y a los mercados locales.

En un principio, las alternativas generales de desconcentración analizadas fueron tres:

- el desarrollo »difuso« basado en el impulso a pequeños centros dispersos en los corredores agroindustriales«, para llegar a una fuerte interrelación entre foco urbano y área rural circundante.
- el fortalecimiento de algunos centros urbanos actuales de cierto tamaño inicial y con áreas de influencia propia, que recibirían población y actividades asignadas por política hasta alcanzar tamaños superiores a los mínimos definidos anteriormente.
- la creación de ciudades satélites ligadas a las Areas Metropolitanas destinadas a absorber su desconcentración.

Los supuestos del estudio en cuanto a un desarrollo basado en la industrialización, así como la voluntad de consolidar nuevas tendencias espaciales, condujeron al rápido descarte de la idea de un desarrollo »difuso«, y a restringir las posibilidades en cuanto a número de centros a ser reforzados y/o satelizados. Concretamente, el carácter residual de las industrias que permanecerán en la Región (aquéllas que no pueden ser llevadas a otras regiones sin grave daño a la economía) implica que para ellas son importantes las economías de aglomeración, y por lo tanto las actividades que constituyen el »margen« sólo pueden ser localizadas en lugares donde existan —o puedan ser conformados— complejos industriales. Esto es, a lo más, en Santiago, Valparaíso (donde ya existen) y una ciudad más. Con esta simplificación, la alternativa básica fue definida a través de un análisis comparativo de los costos incrementales que significan los crecimientos adicionales (por sobre los niveles mínimos) de Santiago y las demás ciudades. Esto se llevó a cabo a través de un método de descarte progresivo; partiendo de un gran número de alternativas y criterios muy generales (tales como existencia actual o potencial de economías de aglomeración, efecto sobre las redes de transporte regional, facilidad relativa para expandir las redes de servicio público y efectos ambientales) fueron siendo eliminados grupos sucesivos de alternativas a través de una serie de etapas, cada una de las cuales significaba un mayor desglose en las

alternativas no eliminadas en la etapa anterior, y una mayor especificación en los criterios de decisión.

En la etapa final, fueron comparadas las áreas posibles de ser urbanizadas en Santiago, conjuntamente con las mejores formas de crecimiento para Valparaíso (que desde un punto de vista de costos incrementales constituye un buen lugar para absorber desconcentración, aunque sólo para un rango limitado de crecimiento) y Rancagua, que sería la más favorable entre las ciudades de tamaño mediano.

Las áreas consideradas para Santiago incluían formas de densificación, de extensión tradicional, de extensión en áreas separadas del casco urbano actual, y de satelización. Conjuntamente, ellas permitirían absorber más que el crecimiento máximo previsto, ya que también se pretendía determinar la mejor forma para el desarrollo metropolitano, así como el rango a partir del cual suben fuertemente los costos incrementales de crecimiento.

Los criterios utilizados en esta etapa final de selección fueron indicadores de costo aplicados a las distintas «áreas propuestas para urbanización» (individualmente y sin distinguir a qué ciudad pertenecían) ya que cada una de ellas podía ser ocupada independientemente de las demás. Se llegó así a un rangueo de más o menos favorable, y a la determinación de los puntos de corte.

Las conclusiones más interesantes de este análisis se refieren a la conveniencia de orientar la localización de los márgenes hacia las ciudades de Rancagua y Valparaíso (las áreas propuestas para urbanización en dichas ciudades quedan colocadas en lugares preferenciales del rangueo), a la existencia de puntos de corte o «umbrales» bastante claros, y a una serie de criterios para la estructuración interna de las Áreas Metropolitanas.

Los costos incrementales de crecimiento de las ciudades no suben como una función continua de su población, sino que aumentan a ciertos niveles que constituyen «umbrales de desarrollo»; al pasar tal umbral, que significa un crecimiento substancial de costos por habitante, los costos por habitante adicional bajan hasta acercarse a un nuevo umbral.

En el caso de Santiago, parece evidente que un umbral de este tipo fue sobrepasado en los últimos años, lo que encontró su expresión en nuevas grandes obras de infraestructura, o ya ejecutadas, o en ejecución, o decididas para los años próximos con el fin de mejorar el standard de servicios que bajó en relación a la demanda. En esa situación —bajo el supuesto de una racionalización del sistema de transporte intraurbano y un estricto con-

trol de las direcciones de expansión, puesto que de acuerdo a las tendencias prevalecientes las capacidades ociosas parciales existentes no serían bien aprovechadas— las grandes nuevas inversiones en la infraestructura urbana pueden ser postergadas. El plazo para alcanzar un nuevo umbral estaría, según estimaciones, al nivel de 1.000.000 a 1.200.000 habitantes adicionales.

En el caso de Valparaíso la situación es similar, con la diferencia de que el próximo »umbral« está más cercano, a un nivel de 200 a 300.000 nuevos habitantes. Podemos concluir, entonces, que el motivo principal de la política de desconcentración conducente a frenar la expansión de la capital no son —por lo menos en la perspectiva de este decenio— los costos »exorbitantes« de crecimiento urbano de Santiago, sino las consideraciones de ventajas sociales y económicas desde el punto de vista del resto del país. Se puede concluir también que, aunque fuera posible frenar el crecimiento de Santiago por debajo de los límites definidos anteriormente como extremos desde el punto de vista del desarrollo de actividades productivas y dinámica demográfica, eso no significaría verdaderas economías para el país sino, al revés, pérdidas por el mal aprovechamiento del potencial de la infraestructura urbana de la capital.

Con respecto a la estructuración interna del Area Metropolitana de Santiago, las estimaciones indican que antes de alcanzar el próximo »umbral« la extensión tradicional de la ciudad —restringida a no ocupar terrenos de primera calidad agrícola y a aprovechar al máximo las capacidades ociosas parciales en la infraestructura— más la densificación de áreas actualmente propuestas para remodelación por el Ministerio de Vivienda, permitirían absorber unos 800.000 nuevos habitantes. Los satélites analizados presentan en principio índices relativamente favorables en el rango de costos, pero se llegó a la conclusión que no convenía orientar hacia ellos el crecimiento de la ciudad. Este se debe a que, para alcanzar el rango favorable en costos de urbanización, deberían absorber una parte tan considerable del crecimiento metropolitano que su crecimiento tendría que ser incentivado acarreado inevitablemente el fracaso de la política desconcentradora global.

En términos más generales, la estrategia de estructuración espacio funcional propuesta para la Región Central corresponde, para la próxima década, a un reforzamiento de los centros de alternativa y de sus vinculaciones con los respectivos *hinterlands*, más que a una acentuación generalizada de los nexos internos de la Región. Durante este período, por lo tanto, adquiere máxima relevancia la estructuración espacial de la jerar-

guía de centros de servicio y de las redes secundarias de transporte. Para la década siguiente, una vez consolidadas las tendencias de crecimiento de otros centros urbanos en la Región, se plantea la conveniencia de fortalecer las interrelaciones, mejorar la accesibilidad y tender a la configuración de una Gran Ciudad como imagen para la Región Central.

## V. Conclusiones

Lo presentado anteriormente permite concluir que en el contexto del presente decenio existen perspectivas reales de frenar el proceso de concentración de población y actividades productivas en Chile, sin arriesgar el desarrollo nacional en términos de producto global. La meta posible de alcanzar al respecto —bajo el último supuesto— se puede definir como »mantener las proporciones existentes en la distribución del empleo urbano entre Santiago y el resto del país«. En términos de la distribución del empleo y población total eso significaría obviamente un aumento de concentración (debido al efecto estructural »urbano-rural«).

En caso que la meta así definida pudiera parecer modesta, habría que tomar en cuenta que la base de comparación de esta meta para 1980 debe ser, no la estructura espacial existente en 1970, sino la que resultaría a fines de la década al no cambiar el carácter de las tendencias de desarrollo, como se ha dicho, fuertemente concentradoras.

Más aún, se puede decir que dicha meta parece ser realmente extrema en este sentido y que para alcanzarla es indispensable el cumplimiento simultáneo de dos premisas generales:

1. Exitosa implementación de una consecuente política de desarrollo económico y espacial de Santiago, y —en particular— la política de localización industrial conducida según las líneas generales expuestas y dirigidas hacia una desconcentración máxima (dentro de términos económicamente aceptables) hacia áreas fuera de Santiago, en un contexto de acelerado crecimiento industrial en la escala nacional;
2. La posibilidad de una reducción drástica del saldo neto migratorio positivo de Santiago (a una cifra aproximadamente igual a la mitad de la que se presentó en la última década), lo que puede probar ser difícil por el hecho que la migración se ve motivada por el complejo de factores de tipo tanto económico como psicosocial. (Aunque en períodos de alto desarrollo económico y pleno empleo estos últimos tienden a

perder importancia frente a los primeros). Tales características que la migración presenta requieren, no sólo de la provisión de un número determinado de ocupaciones fuera de Santiago, sino que, además, la creación de una imagen de atracción en centros alternativos de inmigración, lo que depende de la totalidad de las medidas de desarrollo para otras regiones de Chile.

# SOBRE LA APLICABILIDAD DE LA TEORIA DE POLOS DE CRECIMIENTO EN LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

FERNANDO PEDRÃO

## 1. Marco de discusión del problema

El interés que puede tener la teoría de polos de crecimiento depende exclusivamente de su validez para resolver problemas concretos de desarrollo y debe juzgarse por su utilidad para tal propósito. El objeto de estas notas es presentar una evaluación crítica de la validez que esta teoría puede tener como posible subsidio para la planificación regional en los países latinoamericanos. No se trata, por tanto, de una revisión sistemática del estado actual de la teoría, como lo ha hecho recientemente Hermansen<sup>1</sup>, quien ha explorado principalmente las posibilidades analíticas que ella ofrece. Se trata aquí de un propósito más pragmático, de examinar su pertinencia como instrumento de razonamiento para resolver problemas de desarrollo en países como los latinoamericanos.

La teoría de los polos es un tema de moda en la planificación regional del desarrollo, o por lo menos en el análisis económico regional. Por esta razón y considerando que no se trata de una materia sobre la cual haya realmente consenso entre los especialistas, fue que se introdujo como uno de los temas principales en un reciente seminario sobre planificación regional realizado en Viña del Mar. En esa oportunidad se pensó registrar en un debate abierto las principales posiciones y tendencias actuales de tratamiento de estos problemas en América Latina. Sin que se hubiese llegado a una crítica sistemática y conclusiva de esta teoría en su estado actual, se presentó entonces un conjunto de comentarios y objeciones, que puede clasificarse básicamente en dos grupos: a) Críticas a su validez frente a las condiciones históricas actuales, vigentes en los países latinoamericanos comparado con las condiciones que prevalecían en el estado nacional —Francia— que sirvió de modelo a su creación en la época en que la teoría se formalizó; b) Críticas a su consistencia interna como armazón teórica propiamente dicha. En lo que se indica como crítica histórica, prevaleció una referencia a la formalización de la teoría por Francois Perroux, que como

procedimiento tiene algunas ventajas lógicas, por permitir establecer un conjunto de referencias coherentes a un cuerpo teórico estable, pero que naturalmente dejó de lado diversos aspectos relevantes de las contribuciones más recientes a esta teoría.

Es interesante anotar que los principales rasgos de la crítica histórica terminan por coincidir parcialmente con las críticas a un uso inadecuado de los supuestos de la teoría, que limitarían su aplicabilidad en casos de países subdesarrollados. En rigor, por tanto, existen varios puntos de contacto entre la crítica histórica y la crítica a la consistencia actual de la teoría. Esta coincidencia entre los dos tipos de crítica, como veremos más adelante, hace mucho a su evaluación como instrumental de política. Más aún, al identificarse los dos tipos de crítica uno con el otro, se resta la justificación para reiteradas elaboraciones abstractas de la teoría con que se trabaja.

En este sentido, la identificación entre la formación y expansión actuales de polos de desarrollo en América Latina, la industrialización por la sustitución de importaciones y el actual sistema internacional de relaciones económicas, permite afirmar que las proposiciones de concentración polarizada no pueden separarse de hecho de proposiciones relativas al proceso de metropolización. Por esta razón, para los efectos de aplicarse la teoría de los polos a la realidad latinoamericana no tendría sentido excluir esta crítica —de la consistencia histórica— del contexto de la crítica general de la teoría. Sin embargo, por razones metodológicas es conveniente separar momentáneamente estos dos tipos de crítica y examinar el sentido que puedan tener proposiciones de política regional de desarrollo basadas en polarización en los países latinoamericanos.

## 2. La crítica histórica

La crítica histórica tendría dos vertientes principales. La primera consistiría en señalar las limitaciones de la teoría para interpretar y actuar sobre fenómenos regionales en países subdesarrollados y que podrían atribuirse al condicionamiento original de la teoría por las formas institucionales y de organización política y administrativa del país que sirvió de modelo para su formulación sistemática. De esta posición ha derivado la crítica presentada por José Luis Coraggio<sup>2</sup>. Coraggio concentró su crítica en la formalización de la teoría de polos ofrecida por Perroux en sus diversos escritos, procurando, según su

propia expresión »analizar cual es su componente ideológico, para una vez desmitificado el concepto, buscar que tiene de rescatable en términos de una explicación histórica y de una estrategia viable para el desarrollo regional en cada subsistema específico«. Procura identificar cuáles son los posibles efectos de la inserción de polos en economías subdesarrolladas —la implantación de actividades motrices— destacando dos aspectos básicos de esta operación, que son, respectivamente, »cómo lograr que una actividad motriz se localice en la región« y »cómo evitar que se convierta en un enclave«. Así, bosqueja algunos posibles efectos de la polarización sobre el proceso de comercialización y servicios, sobre el mercado de trabajo, sobre la demanda de bienes y servicios; sobre el mercado de capitales y sobre la dotación de infraestructura.

Se trata, por tanto, de una lista bastante completa de interrelaciones entre un polo y una economía regional. En el desarrollo de su crítica, subraya la función desempeñada por la idea de la dominación como realidad inclusible en el contexto del pensamiento de Perroux. »La relación dominante-dominado, »señala« se supone paralela a la relación inducitor-inducido«. La concepción de una economía internacional en que las relaciones entre naciones dan paso a relaciones entre sistemas de polos dominantes y que supera los nacionalismos imposibles, es el corolario de esta línea de pensamiento.

La crítica de Coraggio hace eco de ciertos lineamientos de trabajos de Louis Lefebvre, como en su trabajo sobre el sureste de Asia<sup>3</sup>, en que defiende el punto de vista de que los instrumentos de política regional de desarrollo deben estar estructuralmente articulados con las economías nacionales. En los debates en Viña del Mar, además, Lefebvre apoyó y amplió las críticas que se remitían a identificar el componente ideológico original de la teoría y en juzgarla frente a los condicionamientos actuales, relativos a la posición de cada país en el contexto de las relaciones económicas internacionales.

En ambos casos los comentarios circulan alrededor de un hecho fundamental que es el siguiente: la formalización perrouxiana de la teoría de polos de crecimiento se apoya en ciertos supuestos, económicos y no económicos, que derivan del cuadro objetivo de determinada realidad histórica, que no coincide con las realidades históricas a que nos referimos ahora, o sea, que no se ajusta a los datos que describen la situación de los países latinoamericanos.

En el cuadro de la crítica histórica debe incluirse también la aportación hecha por los estudios relativos a la evolución de la empresa y su

papel en el sistema internacional de relaciones económicas. En esta categoría se encuentran los trabajos de Lasuén<sup>4</sup> que han destacado los efectos económicos de la sustitución de la empresa de una sola planta por la empresa de varias plantas y por la corporación multinacional que sólo concentra »know-how« y capital financiero. Como es notorio, Lasuén rastreó el componente schumpeteriano de la teoría de Perroux en un trabajo que indirectamente refuerza las críticas anteriores. Igualmente, deben incluirse las consecuencias que advienen del aumento del tamaño medio de planta, señalado en aquellos debates por el Profesor Dyckman. Estos fenómenos evidentemente han tenido consecuencias profundas, tanto sobre el sistema de decisión de inversiones, como sobre la tendencia de localización de las empresas industriales.

Podría señalarse una diferencia estructural entre la crítica de Coraggio —dirigida a una determinada formalización de la teoría de polos y que por esta misma razón puede considerarse como una oficina estática— y la revisión microeconómica de Lasuén, que al fundamentarse en la evolución de los diferentes tipos de empresa, es esencialmente dinámica y permite incorporar diversos nuevos elementos de análisis, insospechados a la formalización perrouxiana.

Serán estos últimos elementos, combinados con un examen socio-económico en perspectiva histórica, de que son ejemplo algunos trabajos de Alejandro Rofman, que permitirán visualizar la posición de esta teoría frente a las necesidades del desarrollo de nuestros países, condicionados por su situación específica de dependencia. El fenómeno de los polos y las políticas de polos pasan a verse como parte de un contexto internacional en el cual los márgenes de decisión respecto a consumo e inversión están restringidos por la mecánica de decisión de inversiones a nivel de empresa y por el contexto internacional en función de dichas empresas, como sean las comparaciones internacionales de costos de producción y costos de factores, las comparaciones internacionales de standards de calidad, etc. Después asignando mayor importancia a la influencia de la forma actual de la empresa multinacional respecto a la localización industrial, Rofman ha expresado algunas dudas —muy maduras por cierto— respecto a la rigidez del sistema internacional, pero que no invalidan sus trabajos anteriores<sup>5</sup>.

### **3. La realidad latinoamericana**

Considerando que los fenómenos de concentración económica espacial en general y de polarización en particular están siempre inscritos en

una dimensión temporal en que constan la estructura económica nacional y el período de desarrollo que se estudia, deben señalarse algunos rasgos básicos de la realidad latinoamericana actual.

Los fenómenos de concentración y de polarización están siempre inscritos en dos dimensiones: la *estructura* socioeconómica nacional y el período de desarrollo que se considera, los dos conceptos se juntan:

a) En Latinoamérica realmente se están discutiendo las alternativas de polarización frente a una situación concreta de sustitución de importaciones, de tránsito por la sustitución de importaciones y de coexistencia entre modelos económicos de sustitución de importaciones y modelos primario-exportadores, que inclusive en algunos casos se trata de revivir para resolver problemas de balanza de pagos creados por la propia sustitución de importaciones y toda en circunstancias en que la participación extranjera del sector privado ha aumentado junto con la deuda externa, etc.

b) La polarización observada —en las ciudades de cada país— ha sido parte de un proceso amplio en que los centros de decisión económica han sido dados y que ha tendido a agudizar la concentración de la capacidad de producción y los empleos calificados en las referidas ciudades principales.

c) Hay una gran diferencia entre las alternativas de decisión acerca de la polarización en el momento en que se iniciaron los procesos de sustitución de importaciones y ahora, cuando hay casos en que tal modelo más o menos se ha agotado y casos en que por lo menos ya se conoce bastante bien el horizonte de perspectivas que dicho modelo ofrece a cada país.

Así, proponer soluciones de desarrollo por la concentración urbana y por la polarización implica inevitablemente en decisiones político-económicas y políticas, *stricto senso*. Implica en la elección de un determinado tipo de desarrollo y posiblemente implica en el abandono a enfrentar los demás aspectos del subdesarrollo, notablemente sus aspectos rurales.

#### 4. La crítica teórica

Cabría por tanto examinar brevemente algunos supuestos económicos de la teoría de los polos y su validez desde el punto de vista del análisis económico del desarrollo.

La teoría de los polos de desarrollo se ha fundado sobre el supuesto de que la concentración de inversiones, combinada con un aprovecha-

miento intensivo de las ventajas proporcionadas por la concentración urbana y por ventajas indirectas de costos resultan en una ampliación de mercado y por tanto, elevan el nivel de la demanda efectiva. Los textos generalmente conocidos sobre la materia no incluyen ninguna explicación adicional acerca de dos puntos esenciales: *Primero*, no especifican si se trata de una ampliación generalizada de los mercados para todos los tipos de productos en la economía nacional en su conjunto, o si se trata de una ampliación de los mercados representados por la demanda de insumos en el contexto de las empresas que componen el polo de desarrollo. *Segundo*, no especifican si la ampliación de mercados —cualesquiera que sean tales mercados— es solamente proporcional al aumento bruto de la inversión nacional que constituyen las inversiones realizadas en el polo de desarrollo, o si la concentración de tales inversiones en un polo tendría efectos indirectos en el sentido de generar rendimientos crecientes para las industrias reunidas en el polo de desarrollo.

Estas emisiones parecen ser muy graves, porque limitan seriamente las posibilidades de evaluar los efectos económicos de los polos de desarrollo para economías subdesarrolladas, como las que tenemos en mente. La imprecisión respecto al tipo específico de ampliación de mercado que induce un polo de desarrollo impide que se puedan considerar sus efectos en términos de distribución del ingreso. De hecho, al plantearse las ventajas y desventajas económicas de los polos únicamente desde el punto de vista de la empresa y por consecuencia, al emitirse la relación estructural entre un polo de desarrollo y la expansión de los diversos tipos de mercado —para productos básicos y para productos suntuarios— se elimina del análisis económico la posibilidad de examinar la relación entre la polarización y la distribución del ingreso. Este es un aspecto que debe recalcar. Porque aún las críticas a la teoría de polos que se empeñan en recalcar el contenido ideológico de la teoría se han quedado en el marco de un examen de la mecánica de los polos desarrollada exclusivamente desde el punto de vista de la empresa y en ningún momento han llevado tal crítica a discutir los efectos de un polo de desarrollo en términos en la participación de capital y trabajo en el producto interno bruto. De este modo, han ignorado todos los aspectos relativos a las tendencias de la distribución del ingreso a lo largo del proceso de desarrollo.

Sin embargo, es evidente que se trata de una teoría que solamente contempla los fenómenos del desarrollo desde el punto de vista de la

producción, la que disocia —indebidamente— de los correspondientes fenómenos de distribución proporcional de capital y trabajo en el valor agregado. Pero naturalmente al considerarse los efectos de un polo de desarrollo en términos de distribución del ingreso no tendría sentido limitar tal discusión al ámbito geográfico y social de la ciudad o del punto geográfico que el polo representa, sino que habría que ubicarla en el contexto de la región en que se sitúa al polo de desarrollo.

Esta observación probablemente también sería pertinente en los planteos que atribuyen prioridad a la velocidad sostenida del desarrollo, porque en tal caso, necesariamente la continuidad de la dinámica de los polos dependería de una ampliación gradual de los mercados con que se trabaja.

Las referencias al problema de la distribución están solamente implícitas en la teoría de los polos. Pero son inconfundibles. Resulta evidente que al evaluarse las ventajas de un polo de desarrollo en términos de mercado en general, se atribuye peso igual al mercado para los productos que generarán las empresas que componen el polo de desarrollo y el mercado nacional en su totalidad. Es evidente también que, como los polos suelen integrarse con industrias de punta, se está hablando principalmente de una ampliación del mercado para productos de las industrias de punta y se abandona —por intención o por omisión— el problema relativo a los mercados para los productos básicos, que está indisolublemente vinculada a mediano y a largo plazo con una expansión equilibrada de la demanda nacional.

La segunda omisión importante de la teoría de los polos corresponde a los rendimientos de las inversiones que se conglomeran en cada polo. También en este particular la teoría es omisa, o deja cuestiones importantes solamente tratadas en forma implícita e incompleta. Esta imprecisión permite pensar que se esperan rendimientos crecientes de las inversiones que constan del polo. Por el propio modo pasajero, indirecto, como este tema es abordado, queda sin una respuesta convincente. Quizás baste señalar, sin embargo, que el supuesto de rendimientos crecientes, o sea, tal como se concibió originalmente en la economía del bienestar y en análisis marshalliano, que se puede lograr retornos crecientes a escala, depende de una definición previa de un tamaño óptimo de empresa que, obviamente, no es de esperar en condiciones de dinámica en una economía subdesarrollada y no tendría sentido en América Latina en la actualidad.

Todas estas objeciones teóricas naturalmente, no hacen más que re-

forzar las críticas de corte histórico a la aplicación indiscriminada o a las ventajas de polos de desarrollo para nuestros países. Terminaríamos, en realidad por considerar que, de acuerdo con esta teoría hecha para las empresas, el resultado más importante que queda en cada polo de desarrollo es la concentración de factores y especialmente de capital para romper una determinada situación de inercia, o para producir un »big push«. Cabe dudar por tanto que haya razones teóricas que permitan esperar de un polo de desarrollo en América Latina más que resultados simétricos y proporcionales a los montos de inversión que se concentra.

Pero en todo caso nos encontramos con una contradicción importante: si bien que ésta es una teoría de la empresa, su realización —la construcción de polos— depende en gran parte del sector público (inversiones en infraestructura, protección, etc.). Así, que vale la pena continuar esta crítica examinando como se refleja la construcción de polos de desarrollo en el sector público en economías como las latinoamericanas.

## **5. Concentración de capital en los polos de desarrollo**

Las observaciones anteriores tendrían que complementarse con algunas otras respecto a la concentración de capital que, típicamente, resulta de una política de desarrollo apoyada en la creación de polos. Es notorio que en la práctica un polo de desarrollo termina por expresarse en una concentración de actividades con una productividad del capital más alta que el promedio de la economía nacional. Tales actividades, inevitablemente resultan en una aceleración del proceso de absorción de técnicas, en una tendencia al aumento del tamaño promedio de planta y por tanto, en una tendencia al incremento de la densidad de capital por hombre ocupado. Aun cuando en el análisis económico del desarrollo se dejan de lado momentáneamente los efectos de políticas de este tipo sobre la estructura nacional y regional del empleo, aun cuando se prosiga sobre las líneas de un análisis fundado exclusivamente sobre las ventajas de la polarización para las empresas, resulta evidente que, al plantearse esta concentración de capital en escala macroeconómica —nacional y regional— llega a comprobarse una concentración de la capacidad nacional de inversión en un polo determinado.

Este aspecto no es simplemente una sutileza teórica, pero tiene tremendo alcance pragmático inmediato, por diversas razones, entre las cuales se encuentra el hecho de que en América Latina los principales

polos de desarrollo son, efectivamente, las ciudades principales que suelen ser también las capitales de los países. Hay una ineludible correlación entre el proceso de polarización del desarrollo, estimulado por la sustitución de importaciones con toda su secuela de influencia de la empresa extranjera y la metropolización.

El hecho no sería tan dramático si no fuese porque en la práctica sucede a menudo que las grandes empresas que se concentran en un polo de desarrollo pueden prescindir de una integración local del proceso tecnológico. Es importante también porque la concentración de capital en las inversiones privadas que componen un polo de desarrollo demanda cuantiosos gastos públicos e infraestructura. Este último aspecto significa que la capacidad nacional y regional para planificar las inversiones totales pasa a ser severamente limitada por restricciones, por la necesidad de inmovilizar capacidad de inversión complementaria a las inversiones privadas directas en los polos de desarrollo. Así al estimularse el crecimiento de uno o dos polos de desarrollo se perjudica indirectamente la capacidad nacional y regional para llevar a cabo políticas complementarias de desarrollo, principalmente en el sector agrícola.

Por último, la concentración de capital en el complejo metropolización-polarización tiene otro efecto adverso importante. Es que al estimular la producción de bienes que producen las industrias de punta concentra la capacidad nacional de producción en líneas que tienden a atender por un lado a las propias empresas —a través de la producción de insumos— y por otro lado se orienta a producir bienes que corresponden a los tramos superiores de ingreso, reduciendo comparativamente la capacidad regional para ampliar la producción de productos básicos, que como señalamos anteriormente, son las que pueden dirigirse a un mayor mercado nacional.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup>Tormod Hermansen, *Development Poles and Development Centres in National and Regional Development*, en: »Growth Poles and Growth Centres«, ed. A. Kuklinski, Mouton, Paris, 1972.
- <sup>2</sup>J. L. Coraggio, *Hacia una teoría de los polos de desarrollo*, mimeo, Santiago, 1972.
- <sup>3</sup>Louis Lefebvre y Datta Chandari, *Regional Development: Experiences and Prospects in South and Southeast Asia*, Mouton, Paris, 1971.
- <sup>4</sup>J.R. Lasuén, *On Growth Poles*, »Urban Studies«, 1969.
- <sup>5</sup>Alejandro Rofman, *El fenómeno de concentración y centralización espacial en América Latina: Elementos para una discusión*. Santiago, mimeo, 1972.

PLANIFICACION Y GOBIERNO PARA EL AREA  
METROPOLITANA DE SANTIAGO:  
ALGUNAS ALTERNATIVAS

PATRICIO CHELLEW S.

JUAN ESCUDERO O.

SERGIO SEELENBERGER P.

Profesores - Investigadores de CIDU

## I. INTRODUCCION

El desarrollo de las grandes áreas metropolitanas como Santiago de Chile trae aparejado dos tipos de problemas básicos. El primero se refiere a los que son propios de la concentración de población, de actividades y de dinamismo en una fracción restringida del territorio. El segundo proviene de la no correspondencia entre los ámbitos en que se desenvuelven los procesos económicos y sociales con las jurisdicciones administrativas.

Dentro de la primera categoría, a su vez, es necesario distinguir los problemas relacionados con la pérdida de eficiencia de la ciudad (que implica una pérdida de las ventajas que en último término justifican la concentración), y los problemas de drenaje o pérdida de potencial de las áreas periféricas, cuyo crecimiento se ve inhibido por la concentración. Este último grupo pone de manifiesto que los procesos económicos y sociales de la metropolización, antes aludidos, no se limitan solamente al Area Metropolitana misma —sea cual fuere la forma en que ésta sea definida— sino que en cierta medida tienen por ámbito toda su *área de influencia*. Sería conveniente destacar que para algunos procesos, como por ejemplo, gran parte de la industrialización, el área de influencia de Santiago abarca todo el país. De ahí que los problemas de pérdida de eficiencia no afecten tan sólo a la población de la ciudad (la que en sí misma representa un tercio del total), sino que sea considerada un problema nacional.

Por otra parte, la ciudad se organiza como un conjunto de comunas, cada una administrada por su propio Municipio el cual en teoría, regula y controla su crecimiento y provee una cierta variedad de servicios locales. A este esquema se superponen los distintos Servicios Públicos del Estado, que dependen directamente de la autoridad central, y una amplia gama de instituciones privadas, que definen áreas propias que casi en ningún caso coinciden entre sí. La población, entretanto, trasciende todos estos lími-

tes, y conforma un conglomerado fuertemente interdependiente. Su campo donde buscar oportunidades es toda la metrópolis, lo cual redundando en que es toda la población la que determina con su comportamiento la estructura de toda la ciudad, haciendo ilusoria la posibilidad de control municipal. Esta característica, unida al enorme tamaño (tanto en términos absolutos como relativos al resto del país) de los problemas generados, determinan que los municipios hayan ido abandonando más y más funciones que superan su capacidad. Como se señalara anteriormente, la eficiencia metropolitana es considerada de importancia nacional, causa por la cual dichas funciones van siendo tomadas por los organismos sectoriales del gobierno.

Esta situación, que se va agudizando cada vez más, entrega al gobierno central una carga para la cual no está adaptado, y que pone de manifiesto al menos dos de sus desventajas teóricas frente a los gobiernos locales: su menor fluidez para percibir las demandas cuando éstas son muy diversificadas, y su mayor dificultad para establecer una coordinación intersectorial.

Sobre la base de estas consideraciones, desde hace bastante tiempo se ha establecido un consenso en el ambiente profesional ligado al desarrollo urbano en cuanto a la necesidad de un gobierno Metropolitano para Santiago<sup>1</sup>. En términos muy generales, se espera que éste sea una entidad que reúna las ventajas de coordinación intersectorial y estrecho contacto con la comunidad, que en principio ofrecen los gobiernos locales, con los recursos económicos y técnicos que actualmente sólo están disponibles en los organismos centrales. Que supere las jurisdicciones territoriales obsoletas, que anulan las posibilidades de los actuales municipios, y que separe los problemas metropolitanos de los problemas del resto del país, liberando así a las instituciones estatales para que puedan cumplir mejor su papel compatibilizador a nivel nacional.

El papel de este trabajo es explorar más en detalle en cuanto al rol, posibilidades y restricciones de este Gobierno Metropolitano, tratando de situar la proposición en un contexto más concreto e informado.

Antes de entrar al tema de fondo, conviene dejar constancia en cuanto a que, en modo alguno, se considera al Gobierno Metropolitano como la panacea universal, ni que sea la falta de este gobierno la causa primordial o exclusiva de que los actuales problemas no estén encontrando solución. Aparte de la escasez endémica de recursos, hay fallas fundamentales en los mecanismos existentes que, si son traspasadas al Gobierno Metropolitano, harán de él un organismo más, y una posibilidad menos.

Estas fallas se encuentran en dos niveles principales: la factibilidad real de llevar a cabo un desarrollo planificado (lo cual, obviamente, va más allá de los problemas metropolitanos) y la posibilidad de operar eficientemente un aparato de planificación.

Con respecto al primer punto, cabe señalar los siguientes aspectos principales: A diferencia de los países socialistas, las autoridades no controlan directamente algunas decisiones básicas de la estructuración metropolitana; en los países capitalistas desarrollados, esas mismas decisiones son controladas indirectamente por medidas económicas, con un costo en dinero y organización que Chile no puede pagar. Por otra parte, en algunas materias en que el Estado tiene en teoría las herramientas para controlar las decisiones, hasta el momento en la práctica no lo ha hecho; esto pone de manifiesto que, o no tiene el poder real, o no tiene la independencia suficiente para ejercerlo.

Con respecto al segundo punto, los aparatos de planificación existentes muestran, en mayor o menor grado, tres deficiencias graves:

□ Incompleto conocimiento de los procesos básicos de desarrollo y las leyes que los gobiernan. Esto conduce a errores en la elección de las variables-herramienta, controlando algunas que son irrelevantes y dejando libres otras que son fundamentales. En último término implica una mala asignación de los recursos de organización y de inversión.

□ Rigidez en la asignación de funciones, tanto entre organismos como dentro de cada uno de ellos a lo largo del tiempo. El segundo problema implica que cada decisión tomada resta grados de libertad para encarar nuevas tareas, mientras el primero es la causa profunda de la descoordinación entre los distintos sectores y tal vez, lo más importante, la desconexión entre planificación y ejecución.

□ Atraso en la incorporación de técnicas modernas de planificación, y especialmente en los sistemas de información, lo cual compromete la corrección y oportunidad de las decisiones finales.

Evidentemente, frente a cada una de las fallas anotadas se podrán citar experiencias pioneras, más o menos significativas sobre el total, que tienden a remediarlas. Sin embargo, un rápido balance de los logros y fracasos de la planificación en Chile, medido en términos de los objetivos planteados inicialmente, pondrán de manifiesto que las fallas anotadas (y que tampoco son las únicas) son muy importantes. Por lo tanto, si bien se considera de suma importancia la creación de esta nueva unidad política administrativa que es el Gobierno Metropolitano, se insiste en que su éxito está condicionado a la transformación del marco sociopolítico

y al perfeccionamiento técnico de la planificación, de su organización y de sus herramientas.

## **II. DESCRIPCION DE LA SITUACION EN EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO**

### **1.1. Definición del Area**

La metrópolis de Santiago es, y ha sido, un sistema en constante expansión. El área de estudio, por lo tanto, es una realidad cambiante en el tiempo. Por otra parte, la gran complejidad de funciones que en ella se desarrollan determina que, dependiendo del criterio de medición, el ámbito que abarcan las distintas actividades metropolitanas permitiría llegar a definiciones también diferentes. Desde el punto de vista político-administrativo, que es el que interesa para los fines de este trabajo, la ciudad dejó de corresponder a una definición precisa desde el momento en que el área densamente poblada rebasó los límites de la comuna de Santiago. A ésta se fueron añadiendo un conjunto de áreas contiguas que se dieron sus propios gobiernos locales: Ñuñoa, San Miguel, Conchalí, Providencia fueron las primeras de una larga serie.

Así, en 1952 el Censo de población definió la «Ciudad de Santiago» como el conjunto de las Areas Urbanas de las comunas de Santiago, Conchalí, Providencia, Ñuñoa, Quinta Normal, Renca, Barrancas, Las Condes (todas éstas pertenecientes al Departamento de Santiago) y San Miguel, La Cisterna y La Granja (pertenecientes al Departamento Pedro Aguirre Cerda).

Para el Censo de 1960, la definición es bastante distinta. En primer lugar cambió de nomenclatura, pasando a denominar «Gran Santiago» a la antigua ciudad. En segundo lugar, añade tres comunas adicionales del Departamento de Santiago: Maipú, Quilicura y La Florida, y San Bernardo en el Departamento del mismo nombre. En tercer lugar, detrás del término «Area Urbana» usada en la definición hay realidades bastante distintas entre ambos censos, debido a las sucesivas modificaciones del límite urbano que las circunscribe.

La definición vigente a la fecha —salvo modificaciones menores— es la adoptada por el Plan Regulador Intercomunal de Santiago, que añade a la definición censal las áreas urbanas de las comunas de La Reina (creada con posterioridad al Censo por subdivisión de Ñuñoa), y Puente Alto y Pirque en el Departamento de Puente Alto.

La saturación del Area definida por PRIS, y los nuevos requerimientos de la metrópolis, hacen que en este momento el Ministerio de Vivienda esté planteando la necesidad de reformular el Plan Regulador, lo cual hace pensar que la definición cambiará nuevamente.

Dado el régimen jurídico chileno, es inevitable la identificación de área de planificación con un territorio jurisdiccional, a pesar de que los constantes cambios que éste ha sufrido en los últimos veinte años pone de manifiesto su arbitrariedad y su incapacidad para contener el fenómeno cambiante que es la ciudad.

Por otra parte, cualquier definición territorial deja necesariamente afuera parte del ámbito en que se desenvuelven algunas funciones metropolitanas. Como se señalara anteriormente, para muchas de estas funciones el área de influencia es todo el país, de manera que tampoco este criterio es aplicable para una definición. Sin embargo, si se pretende definir un Area Metropolitana para fines de planificación, es imprescindible llegar a criterios más completos que los censales o los puramente físicos. Debe haber una correspondencia entre las atribuciones entregadas a la autoridad planificadora y el área sobre la cual va a ejercer estas atribuciones. Y puesto que las funciones metropolitanas van cambiando y van expandiendo su radio de acción, debe haber criterios adicionales explícitos —dentro del rango donde la previsión es posible— que permitan expandir consecuentemente al territorio jurisdiccional.

Por lo tanto, las determinaciones que se tomen con respecto a Area Metropolitana y Gobierno Metropolitano son interdependientes, y deben ser tomadas conjuntamente. A manera de ejemplo, pueden ser citadas algunas realidades que deben ser incorporadas a la planificación metropolitana, y que tienen implicaciones territoriales: los actuales, aunque incipientes procesos de satelización espontánea de ciudades menores de la Provincia, que en el futuro cercano pueden afectar a otras ciudades ubicadas fuera de ella; la preservación y readecuación de áreas afectadas por la contaminación generada en la ciudad; la preservación y plena utilización de terrenos agrícolas en peligro de ser invadidos por la expansión urbana, cuya pérdida económica se estime inconveniente; las políticas explícitas de desconcentración de actividades, que eventualmente pueden reorientar actividades generadas en Santiago hacia áreas relativamente alejadas pero vinculadas estrechamente a la ciudad.

Se llega así al concepto de Región Metropolitana o Región de Planificación Metropolitana, que abarca áreas urbanas tradicionales y otras que no lo son ni lo serán, que comprende áreas donde serán implementa-

das políticas positivas »de urbanización« y políticas negativas o restrictivas que tradicionalmente se han limitado a prohibiciones, pero que en el futuro requerirán de acciones directas tanto o más comprometedoras que las primeras.

## 1.2. Situación Político Administrativa

Para los efectos de un análisis de la situación político-administrativa, es necesario referirse al régimen administrativo interior que existe en Chile. Nuestro país es un Estado unitario según lo dispone la Constitución Política<sup>2</sup> y para la administración interior el territorio nacional se divide en provincias y éstas en comunas<sup>3</sup>. Ahora bien, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas establecida por ley, reside en una Municipalidad<sup>4</sup>.

De modo que para poder pensar en alguna forma de Administración en áreas metropolitanas se requería seguir alguna de las siguientes alternativas:

- a) Aprovechar el texto Constitucional del Art. 101 y crear por ley una agrupación de comunas metropolitanas en una especie de Super-Municipio para el área;
- b) Modificar la Constitución Política, agregando a continuación del Art. 101, una disposición que cree dentro del régimen de administración interior el o las áreas metropolitanas y entregue su manejo a una forma de autoridad o administración que más adelante estudiaremos;
- c) Modificar la ley de organización y atribuciones de las Municipalidades N° 11.860, del 11 de septiembre de 1955. Con el objeto de entregarles la misión de atender los problemas del desarrollo metropolitano a los Municipios en conjunto con los servicios públicos relacionados con ese tipo de problemas, organizándolos en forma de Administración Metropolitana, con un Consejo que represente a sus integrantes y una Oficina Técnica capaz de asesorarlo en la planificación y administración del Desarrollo del Area Metropolitana<sup>5</sup>.

Cualquiera alternativa que se escoja, debe en todo caso consultar:

- a) La inserción de los organismos decisorios y de planificación dentro del esquema nacional de toma de decisiones y del sistema nacional de planificación, respectivamente.

b) La continuidad del régimen Municipal en las comunas de las áreas metropolitanas ya que es necesario a nuestro juicio continuar perfeccionando dicha institución hasta lograr su incorporación activa al proceso de desarrollo, fundamentalmente por ser un organismo de generación democrática, tradicionalmente incorporado a la vida ciudadana de la República y arraigado en el acontecer nacional, porque significa una capacidad operacional ya instalada en 280 comunas de todo el país y que se está tonificando con la incorporación de los organismos comunitarios a su rodaje. En los estudios sobre Desarrollo Comunal realizados en CIDU por los investigadores de IDEC, se ha realizado un acabado diagnóstico crítico de la situación municipal y se han propuesto una serie de medidas de tipo político, administrativo y financiero para superar la crisis que enfrenta el régimen municipal chileno<sup>6</sup>.

### **1.3. Proceso de Toma de Decisiones que afectan el Area Metropolitana de Santiago**

El proceso de toma de decisiones es un elemento básico para conocer el comportamiento actual de un sistema; tiene por objeto seleccionar alternativas de proyectos o cursos de acción para satisfacer políticas y programas dados, esto es para implementar una situación social deseada y dentro de un campo limitado de problema.

La decisión en sí debe traducir una voluntad o acuerdo básico respecto de una situación si se desea que sea respaldada por acciones concretas. Debe por lo tanto interpretar esa voluntad social y lograr avanzar hacia el consenso y tender a resolver los posibles conflictos.

El proceso mismo supone algunos elementos de orden temporal que es necesario detectar.

a) Las actividades predecisionales: entre éstas se encuentran la información respecto de:

a.1. Las políticas y programas definidos y dentro de los cuales recaerá la decisión.

a.2. Los datos que informan la situación sobre la cual se tomará la decisión.

a.3. Las personas o instituciones que detentan el poder de tomar la decisión.

b) La elección de la alternativa que con menor costo servirá con mayor precisión la política o programa definido, esto es, la decisión misma.

c) La implementación de la decisión, vale decir, el conjunto de medidas necesarias para que ésta se cumpla satisfactoriamente.

Ahora bien, el problema de tomar decisiones en un área metropolitana resulta bastante complejo pues se entremezclan en ella distintas autoridades con poderes y atribuciones superpuestos territorialmente. Además cuando dicha área metropolitana se ubica en la ciudad capital nos encontramos que, por ser esta sede del poder ejecutivo y de sus ministerios, la complejidad aumenta, aunque debería teóricamente simplificarse, ya que la línea decisional es inmediata, la información accesible y los tomadores de decisiones claramente identificables, pero la mayoría de las veces observamos que problemas de burocracia o falta de capacidad o atribuciones a niveles intermedios, complican aquello que debería ser fácil.

En el área Metropolitana de Santiago, la situación decisional comprende a autoridades del Poder Ejecutivo: Ministerios, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Intendencia de Santiago, autoridades a nivel comunal: 18 municipios integrantes del Área Metropolitana de Santiago y participantes con una relativa actividad en el proceso, pero influyentes como grupos de presión: asociaciones empresariales, gremios y sindicatos de trabajadores y campesinos, Juntas de Vecinos y sus uniones comunales y Federación Provincial, y las Federaciones estudiantiles<sup>7</sup>.

Intentemos describir el funcionamiento del esquema que se produce:

Las decisiones más importantes en el Área Metropolitana de Santiago afectan principalmente a cinco Ministerios:

- Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) por lo que a vialidad, transporte, recursos de agua y obras sanitarias se refiere.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), sus corporaciones descentralizadas: CORMU - CORHABIT - C.O.U. En este Ministerio se encuentra la Oficina del Plan Intercomunal de Santiago.
- Ministerio de Economía, su Dirección de Industria y Comercio y su corporación descentralizada CORFO, en lo que respecta a la localización de actividades industriales.
- Ministerio de Salud, en lo que se refiere a la situación sanitaria del área y su atención hospitalaria.
- Ministerio del Interior, que regula las relaciones del poder ejecutivo con los municipios. Esta función se desempeña debidamente concertada con la Intendencia de Santiago.

Por otra parte, las decisiones de planificación son orientadas por ODEPLAN. Hay que tener presente que en cada Ministerio se han estable-

cido Direcciones u Oficinas de Planificación y Presupuesto que si bien dependen administrativamente de ellos, en lo técnico siguen las políticas y recomendaciones de ODEPLAN.

En términos regionales, existe una Sub Dirección de Planificación Regional y una Oficina de Planificación Regional (ORPLAN) para cada una de las regiones en que se ha dividido el país. Existe un ORPLAN para Santiago constituido en 1971 y que se encuentra en funciones.

Luego están las Municipalidades que constituyen la organización de administración local, reglamentadas por una ley que las organiza y determina sus funciones y atribuciones. Dentro del Sistema Nacional de Planificación aun no se ha creado una unidad a nivel local, lo que ha constituido un punto crítico para la participación de un nivel en la preparación e implementación de los planes<sup>8</sup>. Creemos que el sistema debe completarse con la creación de dichas unidades, radicándolas en cada Municipio o grupos de Municipios cuando esto sea necesario por relaciones de magnitudes de población, territorio o problemas derivados de esos factores. La relación administrativa y técnica debería seguir el patrón adoptado para las unidades sectoriales de planificación.

Respecto de los grupos de presión, éstos participan en mayor o menor medida, pero con la excepción de la representación de los trabajadores como se explicará luego, no lo hacen por canales regulares y sistemáticamente, lo que desalienta su actividad en el proceso.

El caso de los trabajadores merece una atención especial. El Gobierno de la Unidad Popular ha establecido en su programa y en los hechos una relación positiva, regular y sostenida con los sindicatos asociados en la Central Unica de Trabajadores; en las industrias estatizadas o intervenidas ha organizado consejos de trabajadores quienes participan en la planificación de la producción y en el proceso de decisiones de la empresa.

Esta participación continuará creciendo en la medida que la constitución del área social en la actividad industrial se incremente.

Un proceso similar sucede en el agro, con la constitución de los Consejos Campesinos, pero el problema escapa a los límites de este trabajo.

### III. ANALISIS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MANEJO DE AREAS METROPOLITANAS

#### 1. Diversos enfoques y formas de gobiernos metropolitanos en países desarrollados

##### 1.1. Federaciones

El enfoque federativo lleva involucrado la división de las funciones locales del área metropolitana entre dos niveles de gobierno: Las funciones identificadas como de »gran alcance« (area - wide functions) son asignadas a un »gobierno metropolitano« (area - wide government), y las funciones de tipo local son dejadas bajo el control de las municipalidades existentes.

Las características generales de esta forma de gobierno metropolitano pueden ser descritas así:

»A la unidad mayor de gobierno, le corresponderá desempeñar aquellas funciones que trascienden las fronteras municipales, mientras las municipalidades componentes, continuarán desarrollando funciones meramente locales. La »metrópolis federada«, cubriría así la totalidad del área metropolitana. El gobierno federado, tomaría bajo su responsabilidad actividades tales como planificación y zonificación de la Región Metropolitana, operación de los sistemas de agua y alcantarillado, fijación y recolección de impuestos, control de tráfico, y otras funciones que estén más allá de la capacidad de una municipalidad actuando individualmente«.

Entre las ventajas que presenta este tipo de gobierno metropolitano, cabe mencionar que:

- a) Estructura una maquinaria administrativa capaz de enfrentarse a y manejar funciones de importancia regional. Al mismo tiempo reconoce »sentimientos y autonomía« locales al dejar a las unidades gubernamentales de la región con poderes para actuar en asuntos locales.
- b) Es lo suficientemente flexible como para permitirse incorporar en el tiempo funciones adicionales a su campo inicial de acción, y a medida que los habitantes de la Región se convencen de que sus intereses serán así mejor servidos.

Es importante anotar, que federalismo en un gobierno metropolitano, no es lo mismo que a nivel de gobiernos nacionales. Ciudades, condados y municipalidades, son subproductos del Estado y no constituyen en-

tidades soberanas como en el caso de las federaciones nacionales. Aun así, las reglas legales y las tradiciones de autogobierno local especialmente importantes en el caso de países norteamericanos, le otorga a estas unidades menores una fuerza tal que debe ser tomada muy en cuenta en cualquier esfuerzo orientado a formar organizaciones metropolitanas.

En la actualidad existen diversos ejemplos de organizaciones federales metropolitanas. Cada uno es diferente y particular en los detalles formales; cada uno es el producto de distintos antecedentes de tradición, leyes y valores en los correspondientes gobiernos locales. Entre los más notorios, cabe destacar los casos de Toronto y Londres.

### 1.1.1. Toronto

Toronto, es la capital de la provincia de Ontario, Canadá. Su área metropolitana abarca una población de 2.200.000, y es en la actualidad una de las ciudades de más rápido crecimiento en el Continente Norteamericano.

La Municipalidad de Toronto Metropolitano, se constituyó en 1953, como el primer gobierno metropolitano federado del hemisferio Occidental. Así, la Municipalidad de Toronto y doce Municipalidades satélites fueron federadas por un Acta de la Provincia de Ontario<sup>10</sup>. La formación de este nuevo cuerpo gubernamental fue considerado como un compromiso entre el anexamiento de las Municipalidades a Toronto y la continuación de su *statu quo*<sup>11</sup>.

La solución federativa se aplicó a través de una acción legislativa que *prescindió de un referéndum local*, y surgió de una recomendación del Consejo de Municipalidades de Ontario, cuerpo cuasijudicial designado por la provincia para supervisar y aprobar asuntos de incumbencia municipal. Este Consejo recomendó que se estableciera un Gobierno Metropolitano Federalizado que tuviera jurisdicción sobre aquellas materias que conciernen a todas las municipalidades del área. El nuevo gobierno entró en funciones el 1° de enero de 1954.

La Municipalidad de Toronto Metropolitano pasa así a constituir un segundo nivel de gobierno o un »supergobierno«. La responsabilidad para ejercer los poderes de la Corporación es investida en un Consejo Metropolitano compuesto por un Presidente y 32 miembros (12 de la ciudad de Toronto y 20 de las otras comunas en base a su población). Los miembros del Consejo son funcionarios elegidos dentro de sus propias municipalidades, en donde deben actuar como Alcalde, Regidor o Contralor. Esto asegura continuidad y coordinación entre las operaciones del Gobierno Me-

tropolitano y las Municipalidades. El Presidente, es un miembro que no perteneciendo al Consejo, es elegido por éste. Su cargo dura tres años.

El Gobierno Metropolitano se financia con el conjunto de impuestos y créditos de cada una de las comunas componentes. Para esto, el Consejo prepara un presupuesto anual de gastos e inversiones y determina los montos que las Municipalidades locales deben cancelar al Gobierno metropolitano. Estos montos se fijan y prorrratean según los avalúos de propiedad vigentes. En caso de necesitarse recursos adicionales a los gastos corrientes, la Corporación Metropolitana puede emitir bonos para su propio uso, para sus Municipalidades integrantes, para el Consejo Metropolitano Educacional y para la Comisión de Tránsito de Toronto.

Según la ley y el estatuto de la Municipalidad Metropolitana de Toronto, el poder de la Corporación Metropolitana recae en manos del Consejo. Según los reglamentos, el gobierno metropolitano estará a cargo de aquellas funciones que trascienden el ámbito puramente local:

- a) Avalúo de la totalidad de los impuestos a la propiedad.
- b) Administrar el sistema de agua potable; provisión del servicio; construcción, mantención, operación, mejoramiento y extensión del sistema.
- c) Administrar el sistema de alcantarillado; recibir, evacuar y tratar las aguas servidas y drenajes, incluyendo la construcción, mantención y ampliación del sistema.
- d) Disponer de los desechos y basuras, teniendo derecho a comprar terreno, equipo y maquinaria para estos fines.
- e) Establecer un sistema metropolitano de vías de transporte.
- f) Establecer un Consejo de Educación y aprobar las proposiciones orientadas a dotar el área metropolitana con un equipamiento adecuado.
- g) Establecer reglamentaciones para otorgar asistencia financiera al equipamiento de salud pública y a otros asuntos relacionados con la salud y el bienestar de la comunidad.
- h) Administración de algunos aspectos de justicia.
- i) Administración de algunos aspectos de seguridad pública y fuerza policial.
- j) Administrar prácticamente todos los aspectos relacionados con patentes.
- k) Administración de algunos aspectos de recreación y parques.
- l) Administrar algunas funciones relacionadas con la provisión de vivienda y renovación urbana.

Las Municipalidades miembros, dentro de este esquema de asignación de funciones por nivel, son responsables de:

- a) Protección contra incendios;
- b) Sistema local de tránsito;
- c) Bibliotecas;
- d) Regulación de la construcción (Ordenanzas).

### 1.1.2. Londres

En 1957, una Comisión Real dirigida por Sir Edwin Herbert fue designada para examinar la eficiencia del sistema de gobiernos locales del Area del Gran Londres y con el objeto de pronunciarse sobre los cambios necesarios en su estructura para lograr una mejor distribución de las funciones de autoridad local en el Area. El informe final, fue presentado en 1960<sup>12</sup>, y al año siguiente el Gobierno publicó un Documento, aceptando prácticamente la totalidad de sus proposiciones.

De estas recomendaciones y entre otras, cabe destacar las siguientes:

- a) La unidad primaria de gobierno local en el área del Gran Londres debe ser el »borough«<sup>13</sup>. A cargo de éste deben quedar todas las funciones de autoridad local, excepto aquellas que sólo pueden ser efectivamente desarrolladas sobre la totalidad del Area Metropolitana. Estos boroughs se denominarán »Boroughs del Gran Londres«.
- b) Una autoridad que cubra el Area Total del Gran Londres debe ser establecida bajo el nombre de »Consejo del Gran Londres«.
- c) Las funciones de cada uno de estos niveles de autoridad deben ser autocontenidas, es decir, deben evitarse yuxtaposiciones y duplicaciones.
- d) El Consejo del Gran Londres debe ser elegido por votación directa basado en el principio de un miembro por cada »División Parlamentaria«.
- e) Algunos de los boroughs existentes no poseen recursos financieros suficientes como para constituirse en unidades primarias de gobierno local, a cargo de la totalidad de servicios que este nivel debe ofrecer.

El tamaño de población para un Borough del Gran Londres, debe fluctuar entre 100.000 y 200.000 habitantes.

Aquellos Boroughs que no cumplen con estos requisitos, deben amalgamarse sin cambiar sus fronteras.

En 1963, se suscribe en base a estas recomendaciones el Acta del Gobierno de Londres. El principal objetivo de esta Acta es terminar con una inmensa variedad de autoridades locales tales como los Consejos de Condados, Consejos de Boroughs de Condados, Consejos de Boroughs Metropolitanos, Consejos de Boroughs y Consejos de Distritos. La única concesión que se hace a la tradición concierne a la ciudad de Londres, a la que

se le permite conservar en forma independiente su fuerza policial. A la vez se autoriza a la Cámara de los Comunes seguir funcionando dentro de su famosa milla cuadrada como una de las autoridades locales primarias del Gran Londres. En el resto del área metropolitana, las autoridades locales primarias son los consejos de los recientemente estructurados boroughs londinenses, de los cuales hay 32 en ejercicio.

El Gran Consejo de Londres, pasa así a constituirse en la autoridad máxima para desempeñar funciones tales como:

- Plan de Desarrollo para el Gran Londres.
- Vías de tránsito metropolitano.
- Sistemas de alcantarillado.
- Otorgamiento de patentes.
- Servicios de ambulancia, etc. . .

A los Boroughs londinenses se les entrega toda la gama de funciones locales, de acuerdo al criterio enunciado en el punto a) de las recomendaciones de la Comisión Herbert: salud de las personas, servicios para la niñez, bienestar de ancianos, registro civil, división predial, mantención de calles, recolección de residuos, control de enfermedades infecciosas, elecciones y registros de electores, etc. . . . .

## *1.2. Tendencias en los Estados Unidos*

Dentro de la vasta literatura relacionada con los problemas urbanos en Estados Unidos, aparecen con frecuencia dos »soluciones tipo« para enfrentar el problema de la reestructuración metropolitana<sup>14</sup>: El Condado Urbano y el enfoque de »Consejo de Gobiernos«.

### *1.2.1. El Condado Urbano*

El enfoque federado no ha podido ser introducido con éxito en los Estados Unidos, de acuerdo al contenido formal de esta forma de gobierno metropolitano analizado en el punto anterior. Criticismos a esta forma como medio de adaptación a la realidad norteamericana. Por ejemplo, la legislatura Californiana al pronunciarse sobre el tema dice:

»El principal obstáculo para establecer un gobierno federado en California, reside en que éste se transformaría en un nuevo nivel gubernamental, en adición a los ya existentes Condados, ciudades y múltiples distritos especiales en operación. Pareciera, que los gobiernos metropolitanos tendrían una más feliz implementación en este Estado, reorganizan-

do la unidad mayor de gobierno local —el Condado—, en una organización capaz de proveer servicios de alcance global para el área, y al mismo tiempo permitiendo a las ciudades miembros tener una representación justa, similar a la ofrecida por el enfoque federado<sup>15</sup>.

Así, en diversas regiones del país, una nueva forma de gobierno metropolitano denominada »El Condado Urbano« ha venido emergiendo. Este enfoque, se refiere a la evolución del Condado desde su posición tradicional como subdivisión administrativa del Estado a cargo de funciones estatales tales como —elecciones, ejecución de la ley, y funciones judiciales— hacia una posición innovativa en la cual pasa a desempeñar y ofrecer un significativo número de servicios de carácter municipal en la totalidad o en partes de su jurisdicción.

El mejor ejemplo de esta forma de gobierno metropolitano lo constituye el Condado de Los Angeles el que tiene a su cargo un mayor número de funciones que la misma ciudad de Los Angeles. Entre sus múltiples actividades, se cuentan: Mejoramiento de las vías de tránsito, iluminación pública, sanidad, protección contra incendios, protección policial, servicios de biblioteca, parques y áreas verdes públicas y planificación regional.

Los principales criticismsos que surgen ante este enfoque apuntan hacia el mal prorrateo de los miembros constituyentes de los Consejos de Condados. La Corte Suprema de los Estados Unidos, con el fin de obviar este obstáculo, ha comenzado a legislar requiriendo que la representación sea proporcionada al número de habitantes, bajo el principio de »un hombre, un voto«<sup>16</sup>. El nuevo prorrateo de la legislatura estatal tenderá en el futuro a aumentar la importancia del Condado como unidad de gobierno metropolitano.

### 1.2.2. Consejos Metropolitanos Voluntarios

La solución alternativa sugerida para la reorganización metropolitana, se basa en construir a partir de la estructura política existente, Consejos de Gobierno de alcance metropolitano. Estos »Consejos Metropolitanos Voluntarios«, son asociaciones de funcionarios públicos de la mayoría, o de todos los gobiernos de un área metropolitana, corrientemente conformados con el objeto de lograr una mejor comprensión entre ellos, de establecer consenso respecto a las necesidades metropolitanas y promover acciones coordinadas para resolver sus problemas. Estos, por lo

general son acuerdos intergubernamentales de acción conjunta en actividades de investigación, planificación y deliberación en problemas globales del área tales como transporte, vivienda, sistemas de alcantarillado, etc.

Entre las características más notorias de estos Consejos, están las siguientes:

- a) Por ser sólo una *libre asociación de gobiernos existentes*, no existe el peligro de pérdida de soberanía local. Cualquier miembro puede dejar de serlo según su voluntad.
- b) No existen *conflictos de poder* dentro del Consejo.
- c) No requieren de plebiscito o aprobación popular, ya que los Consejos se forman por *voluntad de las autoridades locales*.
- d) Los Consejos Voluntarios son un instrumento para la *coordinación y cooperación* que permite tratar los problemas *antes de que se agudicen* y lleguen al extremo de imponer acciones conjuntas.

Ciertas leyes federales tales como la Ley de Caminos, la Ley de Viviendas y Ciudad Modelos y la Ley de Desarrollo Metropolitano han impulsado la creación de estos Consejos. Esta última, requiere para la obtención de créditos y subsidios, que el área bajo consideración tenga:

- a) Una planificación y coordinación integral para el área metropolitana.
- b) Que existan instituciones metropolitanas de coordinación.
- c) Que aquellos proyectos que tienen un impacto en toda el Area se ejecuten de acuerdo con la planificación y programación previa.

A partir de 1954, se han creado en USA más de 100 Consejos Voluntarios, formados por personeros locales desesperados por encontrar una forma de controlar las cada vez más fragmentadas y caóticas áreas metropolitanas. Entre ellos se encuentran el Consejo Metropolitano Regional de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut; el Consejo Regional de Funcionarios Electos del Area de Filadelfia, el Consejo de Gobiernos del Area Central Norte de Texas, el Consejo del Area Metropolitana de Baltimore, la Asociación de Gobernantes del Area de la Bahía de San Francisco y el Consejo Metropolitano de Gobiernos de Washington.

Tal vez el más exitoso sea este último, formado en 1957, y compuesto por 138 funcionarios elegidos por representación popular dentro de su localidad con un Directorio formado por 13 de estos funcionarios y 3 miembros externos.

El Consejo de Washington trabaja en problemas de largo y corto plazo,

enfatisando los primeros pero haciendo sentir a la población su efectividad a través de soluciones prioritarias y de rápida implementación. Paralelo, se han formado cinco Comités a cargo de establecer políticas en salud ambiental, transporte, seguridad pública, uso de suelos y bienestar social. A su vez, estos comités son asesorados por oficinas técnicas en una amplia variedad de especialidades (Contaminación atmosférica, reglamentos de construcción, uso de suelo, transporte, sanidad, etc. . .).

Sus actividades son financiados por contribuciones de los asociados prorrateados per capita por donaciones federales y por algunas contribuciones particulares.

Entre los programas que se ejecutan en la actualidad se cuentan:

- a) Estudios sobre contaminación del medio ambiente.
- b) Desarrollo de normas para el sistema de alcantarillado.
- c) Coordinación con el Comité de Planificación de Transportes.
- d) Planificación y Desarrollo de la Región Metropolitana de Washington, a través de investigación, recolección e interpretación de datos sobre la economía, el empleo, la población, el uso del suelo, el transporte, la salud y los procesos de planificación y desarrollo.

Finalmente, cabe agregar que no existen en USA, dos Consejos que sean iguales. Cada uno está determinado por las características del área, el interés y capacidad de sus miembros y por el apoyo u oposición de grupos de presión en particular o de sus ciudadanos en general.

## **2. Gobiernos Metropolitanos en América Latina**

### *2.1. Casos Generales*

En América Latina, han sido los países con gobiernos de tipo federal los que se han destacado por los esfuerzos destinados a institucionalizar las Areas Metropolitanas como forma de Gobierno<sup>17</sup>. En los países de la Región, con sistemas unitarios de gobierno si bien se ha intentado dar forma a nuevos modelos de autoridad metropolitana, no ha habido hasta ahora la claridad suficiente para dar el paso decisivo hacia la implantación de un auténtico gobierno metropolitano.

Ciudad de México y sus áreas circundantes, constituyen desde el punto de vista administrativo un Area Metropolitana unificado, ya que a través de la incorporación de Municipios vecinos se ha llegado a conformar un Distrito Federal sin problemas de coexistencia de jurisdicciones. Con-

forme a la Constitución de 1917, este distrito está sometido a la legislación del Congreso y es gobernado por el Presidente de la República quien delega sus poderes en un funcionario Jefe del Departamento del Distrito Federal el que a su vez es asesorado por un Consejo Consultivo. Sin embargo, esta coordinación se ha visto desvirtuada por la rápida expansión física que la ciudad ha experimentado en las últimas décadas, expansión que ha rebasado los límites administrativos vigentes.

En Venezuela el concepto de área metropolitana aplicado a Caracas y su zona de influencia inmediata, ha sido acogido en la Constitución Federal de 1961, cuyo artículo 11 establece que «una ley federal podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal». El área metropolitana está delimitada por un decreto del año 1950 para fines estadísticos y censales. En la última década, se han propuesto diversas alternativas para concretar la institucionalización del área metropolitana, sin que hasta ahora se haya llegado a una solución definitiva<sup>18</sup>.

Sao Paulo, la más importante ciudad brasileña y su región metropolitana han sido objeto de variados estudios en los últimos años. El Gobierno del Estado de Sao Paulo, creó el Consejo de Desarrollo del Gran Sao Paulo, constituido por representantes del Gobierno del Estado, de la Unión del Municipio de la Capital, de cada uno de los 37 Municipios integrantes de la Región, y de algunas entidades y grupos vinculados a la planificación, tales como el Instituto de Arquitectura, el de Ingeniería y la Sociedad de Amigos de la Ciudad.

Paralelamente, se creó el Grupo Ejecutivo del Gran Sao Paulo (GR-GRAN), compuesto por un organismo colegiado con funciones deliberativas y un equipo técnico con funciones de elaboración de la planificación regional<sup>19</sup>.

Sin poder juzgar sobre sus resultados, en principio este régimen parece ser muy adecuado para los objetivos que persigue, ya que asegura la participación de los distintos niveles de gobierno interesados, y de grupos de la colectividad también comprometidos y capacitados para aportar con soluciones innovativas.

Dentro de los intentos orientados a institucionalizar gobiernos metropolitanos en América Latina, el caso de Buenos Aires por su complejidad y evolución quizás sea el más connotativo.

### 2.1.1. Buenos Aires

El área metropolitana de Buenos Aires, es un ejemplo típico de cómo una ciudad capital fue dando origen a prestaciones de servicios a un nivel no ya municipal, sino metropolitano, sin que por ello diera una solución definitiva al problema de fondo de un desarrollo inorgánico y caótico, por la ausencia de formas adecuadas de legislación, administración y planificación conjuntas. Si bien no existe un gobierno definitivamente institucionalizado, la idea se está abriendo paso y se está condensando a través de iniciativas dispersas y de proposiciones que aunque no hayan tenido éxito decisivo, van creando la conciencia del problema y de las soluciones a adoptar.

La ciudad de Buenos Aires, es a la vez un Distrito Federal, en el cual tienen su sede las autoridades nacionales de la Argentina y un Municipio con facultades para el gobierno y administración de los intereses locales. Durante muchos años la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires luchó por impedir la pérdida de competencias, por ejemplo, en materia de concesiones de servicios públicos —electricidad, gas, transporte, abastecimiento— que pasaron al ámbito nacional, no meramente por afanes centralizadores, sino por consideraciones de orden técnico y financiero. Después, se luchó por su recuperación.

El establecimiento en 1966 del Sistema Nacional de Planeamiento para la Acción y el Desarrollo, determina que por primera vez se institucionalice el problema al crearse dentro de ese sistema, la »Región Área Metropolitana«, con cabecera en Buenos Aires. Esta comprende la Capital Federal, 25 Municipios de la Provincia de Buenos Aires y una zona rural denominada »Delta Entrerriana y Bonaerense«. En esta Región como en las otras siete del país, se establece una Junta de Gobernadores, responsables conjuntamente de formular las políticas y estrategias regionales del desarrollo, e individualmente de la ejecución en sus jurisdicciones de los planes y programas de desarrollo. En esta junta están presentados los gobernadores de las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos y el intendente Municipal de la ciudad de Buenos Aires.

Esta nueva estructura produce confusiones. Por ejemplo, no se sabe si la planificación del desarrollo urbano es o no competencia de los organismos técnicos y administrativos del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), cuerpo integrante del Sistema Nacional de Planeamiento. También hay contradicciones con el vigente Plan Regulador de la Ciudad

de Buenos Aires, que ya tenía numerosos estudios sobre planificación urbana de la Capital Federal.

En 1967 se crea el Consejo de Obras Públicas de la zona metropolitana, dependiente del Secretario de Estado de Obras Públicas, encargado de la programación y construcción de obras en el *Gran Buenos Aires*. Nuevamente se presentan problemas de coordinación con las obras provinciales y municipales.

A fin de dicho año se da forma a un «Comité Técnico Metropolitano» presidido por el Secretario de Obras Públicas de la Nación con representantes de los Ministros de Obras Públicas de las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, el Secretario de Obras de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Director de la Oficina Regional de Desarrollo del Área Metropolitana. Se produce por vez primera coordinación entre niveles, pero sólo referidas a las obras públicas, aspecto muy importante sin duda del desarrollo de una región, pero no el único.

Este Comité merece varias consideraciones:

- a) Se trata de un organismo centralizado en el ámbito nacional y no el resultado de acuerdo entre las unidades políticas y administrativas integrantes.
- b) No alcanza a ser una Junta de Planificación del área metropolitana, ya que sus funciones son sólo de coordinación.
- c) No tiene oficina técnica propia, ya que la Oficina Regional de Desarrollo del Área Metropolitana depende de la Secretaría General del CONADE.

A raíz de estos problemas, en 1967 se constituyó un grupo de Trabajo, orientado a analizar los logros y fracasos del sistema, y hacen una ponencia en el Programa de Estudios y Entrenamiento sobre Problemas Metropolitanos a desarrollarse a fines de dicho año en Toronto<sup>20</sup>. Las principales conclusiones de carácter institucional y legislativo fueron las siguientes:

- a) Es necesario determinar los límites administrativos y políticos de la región y del área, respetando los límites de las municipalidades comprendidas.
- b) Es necesario establecer el status de la región y del área por acuerdo entre la Nación, la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y la provincia de Buenos Aires. Ello implica:
  - Legislar concertadamente para determinar las competencias de los organismos de distintos niveles;
  - Crear un organismo técnico administrativo para ordenar, coordinar

y planificar el área sin vulnerar la autonomía provincial ni las autarquías municipales.

c) Impedir el fragmentarismo de jurisdicciones dentro del área.

d) Debe estudiarse si la capitalidad nacional de la ciudad de Buenos Aires debe subsistir, o debe elegirse otra sede como factor de equilibrio en el país.

e) Debe revisarse la legislación municipal de la ciudad y de cada uno de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, para permitir una acción coordinada en la región y en el área metropolitana.

A partir de estas conclusiones se han enunciado hipótesis de soluciones para la organización y planificación del área metropolitana<sup>21</sup>. Entre éstas, cabe mencionar las siguientes:

a) Debe distinguirse entre región y áreas metropolitanas. La región debe ser encarada principalmente con criterios económicos; el área con criterios urbanísticos.

b) La planificación a cargo de los organismos que componen el Sistema Nacional de Planificación para la Acción y el Desarrollo corresponden a los aspectos económicos y sociales del desarrollo y a las grandes líneas del ordenamiento del territorio (política de localizaciones industriales, rutas y sistemas ferroviarios, puertos, aeropuertos, etc. . .).

c) A la Secretaría de la Vivienda de la Nación corresponde la materia de un sistema nacional de planificación del desarrollo urbano, armónico con las pautas del desarrollo económico y social.

d) En el área metropolitana debe existir un régimen de planificación urbana de su ejecución, a nivel local, de competencia de las municipalidades que integran el área (en materia de zonificación local municipal, división predial, renovación urbana, tránsito).

e) La planificación del área, debe estar a cargo de un organismo metropolitano, de carácter urbanístico, con competencia a este nivel.

En lo que se refiere a la organización administrativa, se plantea como solución óptima, la instauración de un *Gobierno Municipal de dos niveles*. Los actuales municipios sin perder su individualidad, pasarían a ser subdivisiones del Municipio Metropolitano. Cada nivel, tendría su propia competencia, a ejemplo de las soluciones de Londres y Toronto.

## 2.2. Experiencias en Chile

En nuestro país y hasta ahora, no han tenido lugar experiencias completas dirigidas a establecer gobiernos a escala de nuestros principales cen-

tros urbanos. Sin embargo, en los últimos años y en forma incremental, los distintos niveles de gobierno encargados de responder al desafío que plantea el rápido crecimiento y transformación de nuestras áreas metropolitanas, han ido tomando conciencia de que algún tipo de cuerpo gubernamental debe ser creado tanto para proveer servicios efectivos a la comunidad metropolitana como para actuar como mecanismo orientador de políticas y programas para ejercer funciones de control del uso del suelo, para servir como institución que establezca condiciones de equidad en la carga económica que implica ejercer tales funciones y que facilite un adecuado control ciudadano en relación a las políticas que de alguna forma afectarán sus modos de vida.

Es así, como primero la Dirección General de Obras del Ministerio de Obras Públicas y luego el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano conscientes de esta necesidad tomaron bajo su responsabilidad el desarrollo de Planes Intercomunales Metropolitanos. Entre éstos, el Plan Intercomunal de Valparaíso cabe ser destacado por la claridad de sus objetivos.

Una experiencia distinta, que históricamente es la que más se acerca a una colaboración intermunicipal surgida desde las bases mismas de la comunidad, la constituye la Estrategia de Desarrollo para el Area Intercomunal de Santiago Oriente (AISO), investigación encomendada en 1967 a CIDU, (Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad Católica de Chile) por la Junta de Alcaldes de las Municipalidades de Providencia, La Reina y Las Condes.

Veamos brevemente en qué consisten estos casos:

### 2.2.1. El Plan Intercomunal de Valparaíso

Como todos los planes de su tipo es el reflejo de un instrumento de planificación, cuyas principales políticas y orientaciones son generadas en forma centralizada. Podría interpretarse como una estructura primaria de la unificación del desarrollo metropolitano, ya que las unidades locales afectadas por sus acciones participan en debates continuos con los organismos de gobierno central, tanto en los aspectos normativos como en las instancias de acción.

En el caso del Plan Intercomunal de Valparaíso junto con el Ministerio de Obras Públicas, colaboraron en su elaboración otras oficinas Provinciales de Gobierno; las Municipalidades de Valparaíso, Viña del

Mar, Quintero, Quilpué, Puchuncaví y Villa Alemana que incorporaron sus respectivos Planes Reguladores y el Sector privado a través de la Cámara Chilena de la Construcción y Asociaciones de Juntas de Vecinos.

El Plan, reconoce que Valparaíso está sufriendo un fenómeno de metropolización, con una estructura polarizada, compuesta por una serie de comunidades urbanas con diferentes grados de equipamiento y especialización en el trabajo, y fuertemente interdependientes entre sí a través de la relación trabajo-residencia<sup>22</sup>.

En este esquema regional, Valparaíso se presenta como la zona »centro« con un alto grado de concentración de actividades especializadas, entre las cuales cabe mencionar: Actividades portuarias en general, Aduanas, Bancos, Bolsa de Comercio, Oficinas de Profesionales, Servicios de Educación Superior. También se localiza el poder regional en lo Administrativo, Judicial, Intendencia, etc. . . . y es la sede de las autoridades de Marina de Guerra, con todas sus reparticiones y servicios. Un segundo polo de importancia es Viña del Mar, con su especialización en servicios de orden turístico.

El Plan Intercomunal de Valparaíso fue aprobado por Decreto N° 30, del 12 de enero de 1965, y desde entonces se ha mantenido en vigencia prácticamente sin alteraciones. Los documentos que lo componen son: El Plano Intercomunal y la Ordenanza y su finalidad es regular el *desarrollo físico* de la intercomuna, para lo cual se reglamentan las siguientes materias<sup>23</sup>:

- a) División del Area Intercomunal;
- b) Zonificación;
- c) Disposiciones especiales para el uso, conservación, renovación y crecimiento de la estructura intercomunal.

Los objetivos fundamentales del Plan son:

- a) Reforzar las características de Valparaíso como centro de transporte;
  - b) Reforzar el aspecto turístico en la Comuna de Viña del Mar;
  - c) Crear un sistema adecuado de transporte y comunicaciones que solucione el contacto de Valparaíso con su área regional, de modo que la función portuaria se conecte adecuadamente al sistema nacional de comunicaciones;
- Independizar el tránsito industrial del tránsito turístico.
  - Relacionar las zonas residenciales con las de trabajo.
  - Relacionar las industrias con las carreteras regionales, para asegurar un eficiente acceso a los mercados y una buena conexión de las materias primas con los centros de elaboración.

- d) Desarrollar nuevas zonas residenciales vinculadas a los centros de trabajo y remodelación de áreas en deterioro;
- e) Crear zonas satélites industriales que consideren las nuevas posibilidades de desarrollo de la región (petroquímica en relación a Concón y refinería de cobre en Las Ventanas);
- f) Crear áreas para el adecuado desarrollo de las industrias pesqueras;
- g) Crear un sistema de parques regionales e intercomunales para el esparcimiento de la población.

Finalmente, cabe consignar que el Plan Intercomunal está considerado para 20 años plazo, y no plantea prioridades orientadoras para la asignación de recursos.

### 2.2.2. Desarrollo Intercomunal Santiago-Oriente

En 1967, y con el objetivo de lograr en el área intercomunal, la integración de la acción económica, social, institucional y física de sus partes componentes, las municipalidades de Las Condes, Providencia y La Reina, conscientes de la pérdida progresiva de atribuciones y recursos de los gobiernos locales metropolitanos, crean la Junta de Alcaldes del Area Santiago-Oriente, apoyados en el artículo 13 de la Ley N° 16.627, que modificó el artículo 56 de la Ley de Municipalidades, ampliando así enormemente las posibilidades de integración intercomunal:

»Dos o más Municipalidades podrían convenir la atención en común o coordinadamente de servicios o la ejecución de obras de beneficio para las respectivas comunas estableciendo las medidas que estimen necesarias o útiles para su financiamiento«<sup>24</sup>.

Sin duda, que el texto transcrito, constituye un factor de gran importancia para la integración de sectores intercomunales, al ampliar las posibilidades de acción común, fijar normas para realizar la unión y establecer obligaciones precisas para el cumplimiento de los convenios<sup>25</sup>. Aún así, hay que reconocer que el nivel de organización correspondiente a la intercomuna, es bastante incipiente.

La Ley N° 16.627 autorizó a las Municipalidades de la intercomuna, contratar en conjunto créditos a 10 años plazo, con la CORFO, instituciones bancarias nacionales y con el BID. El monto total de los préstamos posibles era de 23 millones de escudos, pudiendo incluirse en ellos hasta un millón de dólares. Es a la Junta de Alcaldes, reglamentada por el Decreto Supremo N° 1.325 del 8 de septiembre de 1967, a quien corresponde administrar estos fondos. La Junta, está compuesta por dos organismos:

a) Junta Plena; integrada por Alcaldes y Regidores de los tres Municipios, y cuya función principal es acordar la contratación de los empréstitos.

b) Junta de Alcaldes; integrada por los Alcaldes de las tres comunas cuya función es administrar los fondos de la Junta.

Si bien, el hecho de contar con un organismo intercomunal con recursos y poder de decisión para el desarrollo integral del área es un factor positivo, la Junta carece de una organización que le permita ser algo más que un organismo coordinador entre Municipios. Si bien los fondos y funciones con que cuenta, le permiten llevar a cabo una política general de desarrollo, su acción sólo podrá consolidarse cuando la estructura intercomunal llegue a tener un carácter permanente y una organización técnica estable.

El año 1968, la Junta de Alcaldes encomendó al CIDU, elaborar una Estrategia de Desarrollo para el Area Intercomunal. El resultado fue una proposición altamente objetiva, orientada hacia el futuro, integral y canalizada hacia la acción. De ella se desprenden políticas, programas y proyectos específicos para el desarrollo del área.

Entre estas acciones planteadas se han implementado obras de infraestructura, vialidad, parques, y servicios de salud y educación de interés intercomunal.

#### **IV. ALGUNAS PROPOSICIONES ALTERNATIVAS QUE SE SUGIEREN PARA LA ADMINISTRACION DEL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO**

##### **1. Principales problemas de planificación esperados para el área metropolitana de Santiago**

Tal como se señalara en la primera parte del trabajo, los problemas de planificación metropolitana pueden ser categorizados en aquellos que son propios de la concentración y los que se relacionan con la pérdida de potencial de las áreas periféricas.

Los principales requerimientos de planificación del primer grupo serían los siguientes:

a) Debido al crecimiento cuantitativo de la ciudad en cuanto a población, nivel de actividad y riqueza global, se presentarán nuevas y diversificadas necesidades en cuanto a usos especializados del suelo. Esto implica que áreas actualmente construídas (principalmente las de mejor

accesibilidad) tenderán a cambiar su uso, en un proceso que requiere ordenamiento, previsión del deterioro de las áreas circundantes y preservación de los intereses de las actividades desplazadas. Al mismo tiempo, deberán ser creadas nuevas áreas especiales (v. gr.: parques industriales) para satisfacer con ventaja económica nuevas demandas que necesitan de concentración y aislamiento. En términos técnicos, esto significa la determinación de patrones óptimos de uso del suelo y el control del proceso de cambio de uso.

b) Por la misma causa anterior, una serie de subsistemas metropolitanos se saturarán, y deberán ser reemplazados o expandidos a un alto costo. Entre éstos se destacan en primer lugar las redes de transporte, cuya congestión trae una pérdida de fluidez del espacio urbano, y una pérdida de las principales ventajas de aglomeración. Otros servicios urbanos, tanto redes como de localización puntual, pueden ser obligados a crecer más allá del rango donde ofrecen economías de escala. En todos estos casos, son de suma importancia la selección de las nuevas tecnologías a ser adoptadas y la definición de estructuración físico-funcional en cuanto a tender a un esquema monocéntrico o multicéntrico. Por otra parte, es un hecho característico que los fenómenos de saturación son heterogéneos en el espacio: mientras una parte del sistema se congestiona, otras permanecen subutilizadas. El aprovechamiento de esas capacidades ociosas parciales es una herramienta de suma importancia potencial para reducir las futuras inversiones.

c) El tamaño de la ciudad en relación a su región trae aparejado un posible agotamiento en la explotación económicamente favorable de recursos naturales, tales como agua, atmósfera, suelos agrícolas cercanos, terrenos para recreación, etc. Se hace cada vez más necesaria la previsión de largo plazo a este problema, para la protección de los recursos más escasos y la preparación de recursos de reemplazo.

d) La pobreza urbana y la configuración de áreas segregadas uniformes en cuanto a su composición socioeconómica es un problema insostenible. Durante los últimos años la segregación físico-ecológica se ha visto acentuada por un aumento en diferencias de nivel de servicios entre los barrios »ricos« y los »pobres«, por emigración de actividades terciarias desde el centro metropolitano hacia el Oriente de la ciudad. En el futuro próximo, a estos problemas se añadirá el deterioro de grandes poblaciones construidas por el sector público que están llegando al término de su vida útil, que han ido quedando englobadas dentro del casco urbano al ser rebasadas por el proceso de expansión, y que no son renovadas por sus

habitantes; las causas de este deterioro no compensado habría que buscarlo en la rigidez del sistema de asignación habitacional y en la inadecuación entre una vivienda rígida y las necesidades cambiantes de miles de grupos familiares de edades y características socioeconómicas similares, ubicados en una misma área por política pública.

La quiebra del esquema y las tendencias segregantes, así como la relajación de la rigidez antes anotadas, el aumento de la movilidad de vivienda para los estratos bajos, y el desencadenamiento de la renovación urbana tanto espontánea como de iniciativa pública, plantean los mayores desafíos económicos, sociales, políticos y organizativos que enfrentará el futuro Gobierno Metropolitano.

Los principales requerimientos de planificación con respecto a los problemas de pérdida de potencial de la periferia, debidos al *drenaje* que ésta sufre desde Santiago, se refieren principalmente a la implementación de una política de desconcentración. Dicha política no puede limitarse a un incentivo del crecimiento autogenerado en el resto del país, ni a la simple prohibición de instalar determinadas actividades en la capital. Dado el estado actual de desarrollo del país, hay al menos dos aspectos nuevos que deben incorporarse a estas políticas, y que serían de responsabilidad del Gobierno Metropolitano.

El primero, es el ordenamiento espacial del futuro crecimiento de Santiago, que permita disminuir su grado de atracción o impacto visual para los migrantes potenciales y para los usuarios potenciales del comercio y servicios de centros urbanos alternativos. Evidentemente, esta pérdida de atractividad está condicionada a la preservación de la productividad social, que beneficia a todo el país.

El segundo, es el control del crecimiento de las actividades estratégicas para la desconcentración. La mayor parte de éstas corresponden a actividades productivas que, de acuerdo a la tendencia, se instalarían en Santiago, pero que pueden ser reorientadas hacia otras regiones sin poner en peligro su contribución al bienestar general. Hasta el momento, los esfuerzos por atraer a estas actividades desde las regiones han fracasado. Es imprescindible una acción constante y sistemática en la capital misma, lo cual implica que el gobierno metropolitano necesitará un cierto grado de independencia para actuar contra intereses locales, incluso intereses de toda la comunidad metropolitana.

Este tipo de problemas se mantendrá como un desafío constante, cualquiera sea la forma de gobierno metropolitano que se adopte para administrar el Area Metropolitana de Santiago.

## 2. Tipos posibles de gobierno metropolitano para Santiago

### 2.1. *Gobierno Metropolitano como asociación voluntaria de Municipios*

Un gobierno de este tipo está basado en la oportunidad ofrecida por el artículo 56 de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades el que fue modificado por la Ley N° 16.627 que creó la Junta de Alcaldes de los Municipios de Santiago Oriente. En este caso, el legislador observó que la iniciativa propuesta por estas comunas era no sólo viable para la solución de sus problemas sino que para muchos otros que quisieran convenir en acuerdos similares. Por lo tanto, del texto legal vigente se desprende que los municipios que conforman el Area Metropolitana de Santiago, podrían utilizar este resorte legal para convenir voluntariamente la creación de un nuevo nivel de administración a través de una Junta de Alcaldes del Area Metropolitana de Santiago, la que tendría personería jurídica para representarla, capacidad para contraer obligaciones en base a un presupuesto elaborado en conjunto en relación a un financiamiento que ellos mismos deberían acordar.

Esta posible solución lleva involucrada una serie de problemas que en la práctica dificultan su viabilidad:

a) El carácter convencional o voluntario de la Asociación, es decir, la carencia de mecanismos que aseguran su permanencia en el tiempo. Dado que se ha ingresado a ella a través de una suma de actos unilaterales, en un momento determinado algún municipio podría retirarse de él, en la misma forma que ingresó.

b) La forma de operar que la Ley generó. Para realizar obras estas »se contratarán por la Municipalidad de mayor presupuesto sin perjuicio de la obligación de rendir cuenta a las demás Municipalidades«. Esto implica una clara subordinación en razón a posibilidades económicas de parte de las municipalidades con menores recursos respecto a las más ricas<sup>26</sup>, lo que tiende a acentuar los desequilibrios intermunicipales, y no favorece la debida armonía que debe existir entre los miembros componentes de una asociación de este tipo.

c) El carácter fundamentalmente político de los Regidores y Alcaldes, traspasaría seguramente esta connotación a la organización metropolitana. Este hecho que en cualquier organización metropolitana resultaría inevitable, y que nada malo tiene en sí, dada la precariedad de una asociación voluntaria, dado a que la municipalidad presupuestaria-

mente hegemónica estaría representada por un Alcalde designado por el Poder Ejecutivo llevaría probablemente la situación a una inestabilidad permanente y los conflictos paralizarían las acciones destinadas a lograr un eficiente desarrollo del Area Metropolitana.

d) Esta solución implica la participación exclusiva de los Municipios, sin incorporar a su estructura ni al Gobierno Central, ni a la actividad privada, a los trabajadores organizados, etc. . . .

Ni tampoco, llevará a una solución de los problemas metropolitanos una administración en que sólo participen unidades locales de gobierno asociadas de un modo tan precario.

Pensamos que en ningún caso, la sola posibilidad económica debe otorgar el liderazgo a un gobierno local, sino que hay otros factores que deberían ser considerados en el problema: Población, nivel socioeconómico de las distintas áreas, base económica de la Comuna, etc. . . .

## *2.2. Gobierno Metropolitano como Federación de Municipios*

Esta forma de gobierno nace de la posibilidad constitucional de tener Municipios por Comunas o Agrupaciones de Comunas. En este caso, en virtud de una disposición legal, podría formarse una federación de municipios para el Area Metropolitana de Santiago, constituida por la agrupación imperativa de todos los municipios del área y constituyendo una especie de supermunicipio que atendería los problemas netamente metropolitanos dejando bajo la tuición de los gobiernos locales, que subsistirían, las materias de carácter meramente local.

Un gobierno de este tipo, supera algunos de los problemas de la asociación voluntaria especialmente en lo referente a la inestabilidad de la existencia del organismo. Lo que no supera es la escasez de recursos, lo que no asegura que las políticas que de él emanan puedan ser implementadas. Por otra parte, tampoco incluye la participación decisiva de los organismos del Gobierno Central y de la Comunidad, por lo que su esfera de competencias aparece desmedrada frente a los problemas que debe atender.

## *2.3. Gobierno Metropolitano como un nivel de administración del Gobierno Central*

Esta alternativa supone una modificación en la Constitución Política del Estado, en términos de crear para las áreas metropolitanas del país un nuevo nivel de administración del Gobierno interior, tal como en el momento

sucede con el nivel provincial radicado en el Intendente y en las Asambleas Provinciales (cuya reglamentación no ha sido aún efectuada, y que en el hecho no existe), o el nivel Comunal radicado en el Municipio. En este caso, la administración metropolitana se radicaría en un Consejo, compuesto por representantes del Gobierno Central, de los Municipios del Area, y de las organizaciones de la Comunidad. Este Consejo, constituiría la instancia política del sistema y para desempeñar sus funciones debe contar con las siguientes competencias:

- a) De Planificación global del Area Metropolitana, debidamente integrada al Sistema Nacional de Planificación;
- b) De Supervisión sobre los organismos de la Administración Pública que actúan sobre el Area Metropolitana y de *coordinación* de las actividades de los diversos organismos públicos y privados que actúan sobre ellas;
- c) De compatibilización de las actividades del Gobierno Central con las de los gobiernos locales, reponiendo una distribución de funciones compatibles con sus recursos financieros y con las capacidades de cada nivel para enfrentarse con éxito a los problemas de distinta índole que deban atender. Esto supone la creación de una Oficina Técnica dependiente del Consejo. Entre otras funciones esta Oficina Técnica Metropolitana, debería atender las siguientes:
  - a) Organismos de investigación y análisis de los asuntos metropolitanos;
  - b) Organismos de planificación del área metropolitana. En esta función, dependería técnicamente de ODEPLAN, para garantizar la armonía del Sistema de Planificación Nacional y administrativamente del Consejo;
  - c) Organismo asesor de los Municipios para el estudio y selección de las políticas de desarrollo que a nivel comunal impliquen variables que afectan asuntos de la metrópolis;
  - d) Asesoría en la confección y co-relación de los Presupuestos de inversión de los Municipios del área.

Una posibilidad, dentro de esta fórmula, es la que ha sido estudiada en el Proyecto de Ley sobre funciones, atribuciones y estructura municipal preparado por la Confederación Nacional de Municipalidades en junio de 1971, que reemplazaría la actual legislación vigente.

En ella se incluye un Título destinado a analizar las administraciones intercomunales y metropolitanas y en sus artículos 83 y siguientes proponen un sistema que, por la modificación legal que incluye, entregaría en conjunto a los municipios y a servicios públicos la administración de áreas metropolitanas.

Su objetivo fundamental sería la coordinación de las acciones directas del desarrollo urbano a este nivel.

El Proyecto dispone que deberán estar representadas las Municipalidades, organizaciones de la comunidad, de trabajadores y de sus empresarios privados del área geográfica a definir y los servicios públicos de cualquier naturaleza que tengan actividades relevantes al desarrollo urbano de la misma área.

Esta alternativa supera los problemas inherentes a una modificación constitucional y está incorporada a un texto coherente y globalizador que ofrece a los Municipios un rol verdaderamente dinámico en el desarrollo local, replanteando su actividad criticada en la actualidad con suficientes fundamentos.

## V. CONCLUSIONES

De acuerdo con los antecedentes estudiados tanto en relación con la situación actual del Área Metropolitana de Santiago, como de las experiencias extranjeras y nacionales analizadas, como de la legislación vigente y de los problemas estudiados prospectivamente se concluye que:

1. Es urgente dar una respuesta a las demandas que plantean el rápido crecimiento del Área y la fragmentación de las unidades de administración local, que escasas de recursos de toda índole y carentes de competencia legal y técnica para abordarlos se ven superadas por la magnitud y velocidad del fenómeno.
2. Al establecerse un nuevo tipo de gobierno dentro del área, este debe reconocer la existencia de gobiernos locales que poseen ciertas atribuciones y desempeñan funciones que son por su naturaleza del exclusivo campo de su competencia (asuntos de importancia puramente locales). Esto implica que este nivel debe abarcar sólo aquellos asuntos que tengan relación con los problemas esencialmente metropolitanos.
3. La primera actividad del Gobierno Metropolitano debe ser la de definir tanto territorial como funcionalmente su área jurisdiccional y la correspondiente esfera de su competencia.
4. Finalmente, de las alternativas analizadas anteriormente, la que más parece adecuarse a nuestra realidad y con visos de poder implantarse dentro de un futuro próximo es la de generar un nivel de administración metropolitana integrado al aparato administrativo del Gobierno Central con las características que en esa oportunidad comentamos.

<sup>1</sup>Por ejemplo, véase las conclusiones del «Seminario del Gran Santiago», organizado por la Universidad de Chile en 1958.

<sup>2</sup>Constitución Política del Estado, artículo 1°.

<sup>3</sup>Op. cit., artículo 93.

<sup>4</sup>Op. cit., artículo 101.

<sup>5</sup>Al respecto ver Proyecto de Reforma a la Ley Municipal chilena, preparado por la Confederación Nacional de Municipalidades en junio de 1971, artículos 83 y siguientes.

<sup>6</sup>Al respecto ver: Gustavo Martínez, *El Municipio como Sistema Político*, y Humberto Vega, Domingo Sánchez y Mario Durandeu, *Intento de Caracterización de la Estructura de Ingresos y Egresos de las Municipalidades del Área Metropolitana de Santiago*, ambos en «Cuadernos de Desarrollo Urbano y Regional», N° 12, septiembre, 1969; y Pablo Trivelli, *Análisis de la Estructura Financiera del Municipio Chileno*, CIDU, octubre, 1971.

<sup>7</sup>No hemos considerado aquí la participación importante del Poder Legislativo porque ésta se resuelve fundamentalmente en la dictación de la Ley de Presupuesto, decisión de asignación de recursos nacionales por sectores y regiones.

<sup>8</sup>Al respecto ver: *Análisis de la Crisis de Relaciones del Municipio Chileno y de Coordinación con otros Sectores*, Patricio Chellev y Julio Silva T., CIDU, diciembre de 1970, Documento de Trabajo N° 32.

<sup>9</sup>Véase: D. R. Grant y H. C. Nixon, *State and Local Government in America* (Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1963), p. 344.

<sup>10</sup>*The Municipality of Metropolitan Toronto Act.*, Provincia de Ontario, 1953.

<sup>11</sup>Lo que el Acta creó, fue una federación de 13 Municipalidades en el área metropolitana de Toronto sin destruir la existencia política de ninguna de ellas, aunque algunas responsabilidades y poderes previos fueron transferidos a la nueva corporación metropolitana.

<sup>12</sup>Véase: *Royal Commission on Local Government in Greater London: 1957-1960*. (London: Her Majesty's Stationary Office, 1960).

<sup>13</sup>Distrito electoral de Municipio. Inglés.

<sup>14</sup>Véase por Ej.: R. G. Dixon Jr., *New Constitutional Forms for Metropolitan Reapportioned County Boards; Local Councils of Governments*, en «30 Law and Contemporary Problems», 1965. También, véase: J. C. Bollens y H. J. Schmandt, *The Metropolis*, Capítulo 15, Harper & Row, New York, 1965.

<sup>15</sup>California, Legislature Assembly, Committee on Municipal and Country Government, *Concepts in Metropolitan Government*, 1959.

<sup>16</sup>Véase, R. G. Dixon Jr., op. cit., p. 71 dice «Ya que la 14a enmienda, la que es la base para las Decisiones Reproprateo, se aplica con igual valor a los gobiernos estatales como a los locales, es lógico que cualquier derecho individual válido para la legislatura estatal, también debe serlo en relación a la legislatura local».

<sup>17</sup>Véase: *La organización y planificación del área metropolitana*, v Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios, Santiago, 1969.

<sup>18</sup>Véase: Adriano Carmona, *Estructura Política y Funcional del Distrito Federal*, en «Revista de la Facultad de Derecho», Universidad de Zulia, Maracaibo, 1964.

Allan Randolph Brewé, *Las transformaciones de la administración pública para el desarrollo* en «Revista de la Facultad de Derecho», U. Central de Venezuela, Caracas, 1968.

<sup>19</sup>Véase: *Organización Administrativa de las Áreas Metropolitanas*. Trabajo presentado por CEPAM al v. Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios, Santiago, Chile, 1969.

<sup>20</sup>Véase: Carlos Mouchet. *El programa*

mundial de Toronto para el Estudio de los problemas metropolitanos, en »Revista de Administración Pública«, 1967.

<sup>21</sup>Véase: *Buenos Aires, la Organización y Planificación del Area Metropolitana*, Municipalidad del Area de Buenos Aires, 1969.

<sup>22</sup>Véase: Carlos Mena M., *La Región Metropolitana de Valparaíso y su Plan Intercomunal*, en »Revista de Planificación«, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, N° 4, enero, 1967.

<sup>23</sup>Véase: *Plan Intercomunal de Valparaíso: Ordenanza*, Ministerio de Obras Públicas, Depto. de Planificación Urbana, marzo 1°, 1965.

<sup>24</sup>Véanse las disposiciones de Ley N° 16.627, publicadas en los Diarios Oficiales del 13 de mayo y 30 de septiembre de 1967.

<sup>25</sup>Véase CIDU, *Estrategia de Desarrollo para el Area Intercomunal Santiago Oriente*, Libro III. Santiago, junio, 1968.

<sup>26</sup>En el caso del AMS, la Municipalidad de mayor presupuesto es la de Santiago.

# ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO EN LA PLANIFICACION NACIONAL EN AMERICA LATINA\*

CARLOS A. DE MATTOS\*\*

1. Durante el período 1950-70, en la mayoría de los países latinoamericanos, comenzó a ganar fuerza la idea de que la planificación constituía el medio más eficaz para racionalizar el conjunto de acciones necesario para enfrentar los problemas emergentes de la situación de subdesarrollo que les es característica. Como consecuencia de ello, al promediar este período se constituyeron numerosos organismos especializados de planificación y, a partir de la década del sesenta, cobraron impulso las tareas encaminadas a la elaboración de planes nacionales de desarrollo<sup>1</sup>.
2. Un análisis del contenido de los planes elaborados en el transcurso de ese período permite comprobar que ellos fueron estructurados en torno a estrategias de desarrollo de carácter global y sectorial, en tanto que —en general— no se prestó mayor atención a los aspectos espaciales. Por otra parte, se puede observar que en los pocos casos en que se hizo referencia a estos aspectos, ellos no fueron abordados a través de una estrategia espacial explícita y debidamente compatibilizada con las estrategias global y sectorial.
3. Aun cuando los aspectos espaciales no fueron tratados en forma específica en dichos planes, debe señalarse que la aplicación de las medidas de política económica<sup>2</sup> correspondientes a las estrategias de desarrollo global y sectorial necesariamente tuvo un conjunto de consecuencias en las diversas regiones de cada país. Dicho de otro modo, un plan de desarrollo global, desagregado sectorialmente, siempre contiene —en forma implícita— una estrategia espacial de desarrollo.
4. En consecuencia, en aquellos casos en que llegaron a aplicarse las medidas de política económica diseñadas con el propósito de concretar las estrategias de los planes elaborados durante la década del sesenta, ellas tuvieron variadas consecuencias en la dimensión espacial. En lo fundamen-

\*Estas notas constituyen una presentación de carácter general del tema y han sido realizadas con el propósito de que puedan ser utilizadas como base para su discusión.

\*\*El autor es funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, pero el contenido de estas notas reflejan estrictamente puntos de vista personales.

tal, esas consecuencias se reflejaron en el hecho de que no se alteró la tendencia a la concentración espacial, que había sido hasta entonces una de las características más importantes del proceso histórico de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, las disparidades regionales existentes entre las diversas partes del espacio geográfico de esos países continuaron acentuándose.

5. El análisis de la situación imperante en los países latinoamericanos, en términos de concentración espacial y de disparidades regionales, permite extraer algunas conclusiones de interés para una posterior discusión en torno al problema de las estrategias para el desarrollo regional. Es así que, si se analiza el proceso de concentración desde el punto de vista de sus *consecuencias en el plano económico*, se puede comprobar que ello se tradujo en:

a) La posibilidad de lograr un cierto ritmo de desarrollo industrial, en el cual las diversas unidades productivas se beneficiaron de los efectos de las economías externas de aglomeración emergentes de la concentración espacial, lo cual permitió un aumento de las escalas de producción y de la productividad del capital. Desde este ángulo, el proceso de concentración espacial se presenta como una condición favorable —incluso podría decirse necesaria— para el crecimiento económico de los países latinoamericanos<sup>3</sup>.

b) La necesidad de invertir un monto creciente de los escasos recursos disponibles para formación de capital en las grandes concentraciones urbanas, requerido para poder mantener un adecuado nivel de funcionamiento de la metrópoli en expansión. Podría suponerse que en algunos casos —particularmente al superarse ciertos umbrales— tales recursos podrían haber tenido una más alta productividad desde el punto de vista de la economía en su conjunto si se hubieran destinado a inversiones en otras partes del espacio geográfico.

c) La mantención de una cierta parte del acervo nacional de recursos —fundamentalmente de recursos naturales— al margen del proceso productivo. La incorporación de estos recursos podría haber contribuido —en el mediano y largo plazo— a diversificar la estructura económica y sostener un incremento del ritmo de crecimiento. Este desaprovechamiento de recursos disponibles, se podrá considerar como un aspecto negativo del proceso de concentración.

6. Si por otra parte, el análisis se realiza desde el punto de vista de sus *consecuencias en el plano social*, se puede comprobar que las disparidades regionales se tradujeron, en lo esencial, en:

a) Un empeoramiento, en términos relativos, de las condiciones de vida que afectan a importantes sectores de la población localizada en vastas áreas de las regiones de la periferia de estos países. Esta situación adquiere particular relevancia en el caso de aquellos países en los cuales existen regiones periféricas con elevada concentración demográfica, tal como es el caso, por ejemplo, del Nordeste de Brasil o de la Sierra del Perú. La población de este tipo de regiones no se vio favorecida por la distribución geográfica de los frutos del proceso de crecimiento económico de sus respectivos países.

b) Un desmesurado e incontrolado crecimiento de las áreas metropolitanas de la mayoría de los países latinoamericanos<sup>4</sup>, fenómeno que al no ser acompañado por el establecimiento de condiciones adecuadas para la absorción del correspondiente incremento demográfico, ha determinado un significativo crecimiento de la marginalidad urbana. De tal forma, este es un problema que actualmente afecta no sólo a las regiones de la periferia de cada país sino a un importante sector de la población metropolitana.

7. El análisis de la situación imperante en la mayoría de los países latinoamericanos y la evaluación de sus consecuencias —fundamentalmente en el plano social—, ha sido seguramente la principal razón que ha llevado a plantear la necesidad de incorporar al tratamiento de los problemas que se presentan en las diversas regiones de cada país en forma explícita en las estrategias de los planes nacionales. Esta inclusión del enfoque espacial en las tareas encaminadas a la elaboración de los planes de desarrollo, tiene el propósito de que las acciones emprendidas en su contexto puedan enfrentar de manera más efectiva un conjunto más amplio de problemas inherentes al subdesarrollo.

8. La inclusión del enfoque espacial implica la compatibilización de los diferentes elementos que componen el plan en sus enfoques global, sectorial y espacial. Por consiguiente, los diversos instrumentos que conforman el programa de política económica del plan deberían ser diseñados con el propósito de lograr en forma integrada, coherente y simultánea los objetivos globales, sectoriales y espaciales postulados por la imagen-objetivo del plan. De acuerdo a los criterios que han guiado la elaboración de los planes nacionales de desarrollo en América Latina, ellos han carecido hasta el presente de un programa de política económica con estas características.

9. En función de los conocimientos teóricos y de los resultados de las experiencias actuales en materia de planificación regional es posible postular,

que para elaborar y ejecutar un plan con un enfoque integrado de este tipo, una estrategia espacial basada en la *creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas* se presenta como un instrumento que, bajo ciertas condiciones, podría permitir impulsar el desarrollo de algunas regiones de la periferia, en forma integrada al desarrollo de la nación en su conjunto<sup>5</sup>.

10. Aún cuando en distintas instancias de la polémica desatada en torno a la teoría del desarrollo regional polarizado han sido cuestionados algunos de sus elementos, parece posible afirmar que la validez de la teoría desde el punto de vista descriptivo permanece en pie y su eficacia desde el punto de vista normativo aparece sólidamente sustentada por las conclusiones que pueden extraerse del análisis de la experiencia histórica de diversos países del mundo. Dejando de lado ciertos problemas semánticos en torno a los cuales ha proliferado una literatura de dudoso valor, puede afirmarse que ciertos elementos esenciales de la teoría de la polarización están siendo aplicados, con éxito diverso, tanto en economías de tipo capitalista como socialista<sup>6</sup> y tanto en países desarrollados como subdesarrollados. Obviamente, una estrategia de desarrollo regional polarizado presenta diferencias profundas en su concepción específica según cual sea el sistema y el grado de desarrollo imperantes en el país en el cual se va aplicar<sup>7</sup>.

11. En todo caso, parece necesario aclarar que toda vez que —a lo largo de este documento— se hace referencia a una estrategia de desarrollo regional polarizado no se restringe su contenido a los lineamientos de la teoría tal como ella fue formulada originalmente por François Perroux, lo cual no significa desconocer su fundamental contribución. Sin embargo, actualmente tiende a darse a la teoría del desarrollo regional polarizado un contenido más amplio, puesto que comprende la sistematización de un conjunto de contribuciones a la teoría económica espacial, que incorpora no sólo los aportes de Perroux, sino también algunos anteriores (Christaller, Lösch, por ejemplo) y —fundamentalmente— posteriores aportes teóricos y enseñanzas extraídas de experiencias concretas de planificación regional. Ello implica que ciertas críticas referentes a la teoría tal como fue presentada por Perroux y al contexto en que ella fue ubicada<sup>8</sup>, no afectan necesariamente al cuerpo teórico al cual aquí se hace referencia. Escapa a la finalidad de este trabajo realizar una presentación de la teoría del desarrollo regional polarizado en su estado actual<sup>9</sup>.

12. A partir de las afirmaciones precedentes cabría plantear las siguientes interrogantes: ¿Cuál sería la utilidad de la aplicación de una estrategia de planificación basada en la teoría del desarrollo regional polarizado?

¿Qué objetivos permitiría lograr? Una respuesta podría esbozarse en la siguiente forma: una estrategia de desarrollo regional polarizado permitiría lograr una mayor integración de ciertas regiones de la periferia al sistema espacial nacional. Al mismo tiempo, permitiría cumplir con objetivos tales como:

a) Mejorar las condiciones de vida de la población localizada en regiones de la periferia e incrementar su participación en las actividades regionales y nacionales. Para ello es necesario establecer los medios para que los polos de desarrollo implantados en la periferia y las regiones polarizadas por ellos, cumplan —en última instancia— la función de mejorar la distribución geográfica del ingreso y las condiciones de acceso a bienes y servicios de la población localizada en la región;

b) Controlar el crecimiento de las áreas metropolitanas, buscando que una parte significativa de la población que alimenta las corrientes migratorias desde la periferia hacia la metrópoli sea absorbida por los nuevos polos de desarrollo y sus respectivas regiones<sup>10</sup>;

c) Incorporar al proceso productivo nacional recursos inexplorados localizados en las regiones de la periferia, lo cual puede traducirse en el mediano y largo plazo en una condición para incrementar el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto;

d) Sustraer recursos destinados a la absorción de deseconomías externas en las grandes concentraciones y canalizarlas hacia el desarrollo de las regiones de la periferia. Ello sólo puede plantearse, si este objetivo trata de lograrse en forma simultánea con el control de la expansión metropolitana.

13. En este contexto, una política tendiente a la creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas, integrada en la estrategia de desarrollo nacional, *puede* contribuir a atenuar las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro con diversas regiones de la periferia a nivel nacional. Sin embargo, debe señalarse que para que ello sea posible es necesario que los instrumentos de política económica del plan incidan efectivamente sobre las causas que determinan los flujos interregionales de recursos financieros para la formación de capital y los flujos de recursos humanos<sup>11</sup>. Ello reafirma la necesidad de disponer de un instrumental de política económica concebido a nivel nacional y que enfoque en forma coherente los objetivos globales, sectoriales y regionales del plan.

14. En un programa de política económica de este tipo, como ya se ha señalado, no tienen antecedentes hasta ahora en los países latinoamericanos<sup>12</sup>. En virtud de cómo ha sido planteada la mayor parte de las estrategias de

desarrollo regional en América Latina, las que generalmente se han concebido en forma independiente de los planes nacionales de desarrollo, no es posible asimilarlas con estrategias integradas de desarrollo regional polarizado del tipo de las que aquí se preconiza. Por consiguiente, parece importante destacar que de la evaluación de esas experiencias no es posible extraer ningún tipo de conclusión sobre la validez de la teoría del desarrollo regional polarizado como base de la planificación regional en América Latina, tal como en algunos casos se ha pretendido.

15. Aun cuando en este trabajo se esté proponiendo una estrategia de desarrollo regional basada en la creación de regiones polarizadas como medio para reestructurar los espacios geográficos nacionales, no puede dejar de señalarse al mismo tiempo que tal estrategia deberá enfrentar en los países latinoamericanos restricciones impuestas por la escasez de recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos calificados.

16. La escasez de recursos para formación de capital que constituye una de las restricciones esenciales para el desarrollo de los países latinoamericanos, tiene aún una gravitación mayor en las diversas regiones de la periferia en cada país, puesto que incluso los recursos generados en ellas son captados por los centros externos y por el centro nacional. Si se tiene en cuenta que, a lo largo del proceso histórico, la acumulación de capital realizada por cada región de la periferia ha sido significativamente menor que la realizada por el centro nacional y éste se apropia de la mayor parte de los recursos generados por la periferia que no se transfieren al exterior, con lo cual incrementa —en términos absolutos y relativos— su nivel de acumulación, se puede concluir que la posición de las regiones de la periferia tiende a ser cada vez más desfavorable.

17. El panorama es similar en lo que tiene relación con los recursos humanos calificados, pues la dotación del centro es siempre mayor que la de la periferia y, por otra parte, las regiones de la periferia que disponen de este tipo de recursos difícilmente pueden generar las condiciones para retenerlos. De tal forma, los recursos humanos mejor dotados de la periferia tienden persistentemente a abastecer el mercado de mano de obra del centro<sup>13</sup>.

18. Desde el punto de vista de su incidencia en el espacio geográfico, una estrategia del tipo de la que aquí se postula, supone encarar la polarización de cada una de las regiones, para lo cual debe concretarse la realización de:

a) el *polo de desarrollo* configurado por el conjunto de actividades productivas concentradas espacialmente, que desencadenan los fenómenos de polarización<sup>14</sup>;

b) el acondicionamiento del espacio geográfico integrado funcionalmente en torno al polo de desarrollo, compuesto a su vez por el *área rural* y la correspondiente *red de centros*.

Aún cuando estos elementos, que conjuntamente conforman la *región polarizada*, deben ser concebidos actuando en forma interdependiente y conformando un subsistema dentro del espacio geográfico nacional, existe la tendencia a considerarlos en forma separada. Tal es así que mientras mucho se ha insistido en el primer elemento, o sea en la configuración del polo de desarrollo y en el análisis de las actividades polarizantes, se ha prestado relativamente poca atención a los problemas relativos al área de influencia del polo. Por lo contrario, en las estrategias de desarrollo regional polarizado, generalmente el aspecto que más se ha descuidado ha sido el que tiene relación con la configuración del área rural y con las medidas para el desarrollo de las actividades del sector primario que allí predominarán. Aun cuando ello parece obvio, resulta necesario poner énfasis en que el éxito de una estrategia de desarrollo regional polarizado, radica en la ejecución de todos sus elementos y que solamente así se logrará que se cumplan los objetivos económicos y sociales establecidos. Por consiguiente, cuando se analiza la viabilidad de una estrategia en función de la disponibilidad de recursos será necesario tener en cuenta los requerimientos de cada uno de los elementos implicados en ella.

19. A partir de las consideraciones precedentes, interesa hacer un análisis sumario de los diferentes requerimientos en materia de recursos que plantea la ejecución de una estrategia de desarrollo regional polarizado y basado en este análisis, considerar la incidencia que ello puede tener en la elaboración de la estrategia. En primer lugar, debe establecerse que la creación de un polo de desarrollo y de su correspondiente región polarizada implica la asignación de un importante monto de recursos financieros para la formación de capital, necesario para las inversiones en infraestructura (económica, sociocultural y de formación) requeridas para la generación de economías externas que, a su vez, permitirán incrementar la capacidad de absorción de inversiones en actividades productivas en la región polarizada, tanto en sus áreas urbanas como en las rurales<sup>15</sup>. En las economías mixtas, del tipo de las predominantes en América Latina, las inversiones en infraestructura deben considerarse como un prerrequisito —condición necesaria aún cuando no suficiente— para que el sector privado localice en la región cierto tipo de unidades productivas.

20. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la teoría del desarrollo regional polarizado, postula como uno de sus elementos esenciales, la localización de un conjunto de actividades productivas en el polo de desarrollo. Corresponde a estas actividades —fundamentalmente de carácter industrial— desencadenar el conjunto de »efectos de polarización«<sup>16</sup> que promoverán el desarrollo de la región en su conjunto. Ello implica una transferencia de recursos para formación de capital en el sector industrial desde otras regiones— principalmente desde el centro— hacia el nuevo polo de desarrollo. Esto deberá ser logrado por la acción de los instrumentos del programa de política económica, que en los países latinoamericanos tendrán la función de revertir la dirección tradicional de los flujos espaciales de recursos financieros<sup>17</sup>. De tal forma, la creación de un polo de desarrollo, en lo esencial, requiere en primer lugar, seleccionar el tipo de industrias que debe localizarse en el polo y, en segundo lugar, establecer el tipo de instrumentos de política económica requeridos para lograr la transferencia de recursos necesarios para que se lleven a cabo las actividades seleccionadas<sup>18</sup>.

21. En tercer lugar, como ya se ha mencionado, en forma complementaria a la selección e implantación de las actividades productivas polarizantes debe encararse el desarrollo de las actividades de su área de gravitación funcional, o área de influencia del polo. En la medida en que no se desea solamente crear un enclave industrial en el espacio geográfico, esta tarea resulta de fundamental importancia. Ello plantea la necesidad de desarrollar al mismo tiempo el conjunto de actividades localizadas en el área rural y en la red urbana de la región, en forma interrelacionada entre sí<sup>19</sup> y con las actividades localizadas en el polo regional, de manera que la región polarizada en su totalidad constituya un *subsistema integrado*. Con tal finalidad, será necesario por una parte, identificar las tareas que deberán promoverse en el área rural para cumplir con la doble finalidad de suministrar los abastecimientos agropecuarios a la población de la región y la parte correspondiente a los insumos requeridos por las industrias regionales. Por otro lado, deberán identificarse las actividades, fundamentalmente del sector terciario, que proveerán el encuadramiento requerido por la población y las actividades productivas de la región.

De todo ello se infiere que será necesario transferir desde otras regiones del país un monto adicional de recursos financieros, pues se ha comprobado que en una primera etapa los recursos generados en la propia región solamente alcanzan para cubrir una mínima parte de sus requerimientos.

22. Finalmente, deberán definirse los elementos necesarios para proveer a la región polarizada de los recursos humanos, en la cantidad y calidad requeridos para el desarrollo previsto de las actividades en ella localizadas. Para su cumplimiento deberá contemplarse, entre otros:

a) el establecimiento de la infraestructura sociocultural requerida por la población que se radicará en la región<sup>20</sup>.

b) la ampliación de la demanda de mano de obra en la región.

c) el desarrollo de la infraestructura de formación que permita mejorar la calificación de la población residente en la región de acuerdo a los requerimientos de las actividades en ella localizadas.

Aun cuando resulta difícil detener las corrientes migratorias hacia la región central, es posible sostener que se dispone de ciertos elementos que permiten restar fuerzas a estos flujos y articular corrientes migratorias hacia nuevos centros. La experiencia llevada a cabo en Santo Tomé de Guayana que en 1950 tenía una población de alrededor de 4.000 habitantes y en 1968 llegaba a los 117.500 habitantes<sup>21</sup> y en Brasilia, que habiendo sido comenzada a construir en 1956, ya contaba en 1970 con 544.000 habitantes<sup>22</sup>, son un adecuado testimonio de la afirmación precedente. En todo caso, experiencias de este tipo requirieron importantes montos de recursos financieros, que debieron ser transferidos desde otras regiones.

23. Habida cuenta de los cuantiosos requerimientos en materia de recursos de capital y humanos que plantea la realización de una región polarizada en la periferia<sup>23</sup>, las restricciones establecidas por la escasez de recursos determinan una reducción de las posibilidades del desarrollo regional a nivel de la totalidad del espacio geográfico nacional. En la mayoría de los casos, estas restricciones conducirán a adoptar una estrategia selectiva de creación de regiones polarizadas lo cual, en definitiva, implica establecer prioridades en relación al desarrollo del proceso de acumulación a nivel espacial.

24. Una «estrategia espacial selectiva» plantea el problema de definir una secuencia en términos de desarrollo regional, estableciendo prioridades en cuanto a las regiones a seleccionar para ser incorporadas en una primera etapa al proceso de planificación según la disponibilidad de recursos. Para realizar la correspondiente elección es necesario adoptar algún criterio que, generalmente, es el de establecer la primera prioridad para aquellas regiones cuyo desarrollo permite:

a) mejorar las condiciones de vida allí donde existe una mayor concentración demográfica afectada por niveles de vida más bajos.

b) incorporar al proceso productivo nacional recursos inexplorados que, en el mediano y largo plazo, contribuyan a incrementar el ritmo de crecimiento de la economía nacional.

25. La escasez de recursos al condicionar un tipo de «estrategia espacial selectiva», implica la postergación de ciertas regiones según el orden de prioridades establecido. Sin embargo, en cualquier caso, la estrategia espacial de los planes nacionales deberá contemplar el desarrollo, en forma complementaria, de una *red nacional urbana* debidamente jerarquizada, de acuerdo a las funciones que se asigne a cada centro. Ello constituye un requisito fundamental para suministrar el «encuadramiento terciario» requerido por la población y las unidades productivas localizadas en las regiones postergadas.

26. En resumen, la ejecución de una «estrategia espacial selectiva» de desarrollo regional polarizado requiere una asignación de recursos tendientes a lograr un significativo incremento de la capacidad instalada productiva en los diversos sectores de actividad económica de cada región. Ello implica que los instrumentos del programa de política económica del plan deben proponerse lograr la transferencia de los recursos necesarios hacia las regiones seleccionadas. Obviamente, este aspecto tiene un alcance y un contenido sustancialmente distinto según el proceso de planificación se desarrolle en el contexto de una economía de tipo socialista o en una economía mixta.

27. La elaboración de un programa de política económica destinado a crear polos de desarrollo deberá contemplar varios aspectos. En primer lugar, la necesidad de movilizar dos tipos de recursos: financieros para formación de capital y recursos humanos. En segundo lugar, que tal movilización de recursos deberá atender al mismo tiempo el cumplimiento de objetivos globales, sectoriales y espaciales. En tercer lugar, que tales recursos tendrán que asignarse en función de un doble destino: localización geográfica y actividad productiva. Finalmente, en lo que se refiere a los recursos financieros para formación de capital, si se trata de una economía mixta, los instrumentos de política económica deberán contemplar la movilización de recursos provenientes de un doble origen: público y privado. Los aspectos que anteceden constituyen los datos y restricciones básicas para la elaboración del programa de política económica y presuponen una compleja tarea en materia de diseño, articulación y compatibilización de las acciones del proceso de planificación.

28. La incorporación en forma integrada de los aspectos espaciales a los planes nacionales, a partir de una estrategia de desarrollo regional

polarizado, implica una reestructuración de los sistemas de planificación que predominaron en los países latinoamericanos durante la década del sesenta, puesto que tanto en la etapa de elaboración del plan como en la de su ejecución será necesario abordar e incorporar un conjunto de problemas nuevos. Y estos problemas tienen una significativa incidencia en los planos económico, social, administrativo, político y físico.

29. Al establecer que la incorporación de los aspectos mencionados conducirá a la reestructuración de los sistemas de planificación, no se pretende hacer afirmación alguna acerca de la profundidad y efectividad del proceso de planificación emergente. Queda sobreentendido que el contenido esencial y la viabilidad de un proceso de planificación está determinada y acotada por el contexto político en que dicho proceso se ubica. En todo caso, no puede dejar de señalarse que una estrategia del tipo de la que aquí se ha esbozado, en la medida en que afecte intereses de grupos y centros dominantes, puede suscitar una creciente oposición que —en última instancia— invalide la viabilidad política del plan<sup>24</sup>.

#### NOTAS

<sup>1</sup>Véase Comisión Económica para América Latina, *La planificación en América Latina*, «Boletín Económico de América Latina», Vol. XII, N° 2, octubre 1967 y Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina*, ILPES, Ed. mimeo, 1970.

<sup>2</sup>En todo caso es necesario reconocer que, en la mayoría de los países latinoamericanos, no se llegó, en forma efectiva, a la etapa de ejecución de los planes elaborados durante este período.

<sup>3</sup>Véase Eduardo Neira Alva, *La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina*. Segundo Seminario Interamericano del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Santiago de Chile, 1969.

<sup>4</sup>Véase Comisión Económica para América Latina, *Algunos problemas regionales vinculados con la metropolización*, «Boletín Económico de América Latina», Vol. XVI, N° 2, Segundo semestre de 1971.

<sup>5</sup>Un panorama del estado actual de la teoría del desarrollo regional polarizado puede consultarse en los trabajos de diversos autores incluidos en Antoni R. Kuklinski (Ed.), *Growth poles and growth centres in regional planning*, Mouton, The Hague, 1972 y Antoni R. Kuklinski and Riccardo Petrella, *Growth poles and regional policy*, Mouton, the Hague, 1972.

<sup>6</sup>Una presentación de la aplicación de la teoría del desarrollo regional polarizado en los países socialistas en V. M. Gohman and L. N. Karpov, *Growth poles and growth centres*, incluido en A. R. Kuklinski (Ed.), *op. cit.* Véase también A. Probst, *Problemas de la distribución de la industria socialista*, Editorial Progreso, Moscú, s/f.

<sup>7</sup>Recientemente, Sergio Boisier, en su trabajo *Industrialización, urbanización y polarización: hacia un enfoque unificado* (Ed. mimeo, Río de Janeiro, 1972) ha realizado una interesante proposición para la el-

boración de estrategias de desarrollo regional polarizado para los países latinoamericanos. A nuestro juicio esta propuesta constituye una base adecuada para la discusión del tema.

<sup>8</sup>Véase, por ejemplo, la crítica realizada desde el punto de vista del contexto ideológico en el cual Perroux ubicó su formulación original por José Luis Coraggio, en su reciente trabajo: *Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo*, Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, Abril 1972.

<sup>9</sup>Véase una presentación sintética de la situación actual de la teoría del desarrollo regional polarizado en Tormod Hermansen, *Development poles and development centres in national and regional framework. Elements of a theoretical framework for a synthetic approach*, UNRISD/69/C.77, Geneva, December 1969.

<sup>10</sup>En todo caso, debe señalarse que reducir la intensidad de los flujos migratorios desde las regiones de la periferia hacia el centro puede lograrse solamente dentro de ciertos límites, en virtud de que este fenómeno tiene causas múltiples y de muy complejo carácter. De la misma forma, puede señalarse que la posibilidad de desconcentrar actividades económicas también presenta algunas dificultades que restringen significativamente, sus perspectivas en el corto y mediano plazo. Véase una discusión de estos problemas en Andrzej Wrobel, *El crecimiento de Santiago y el proceso de concentración. Perspectivas para la década 1970-1980*, CIDU, Santiago de Chile, 1972.

<sup>11</sup>Al respecto me remito a las consideraciones sobre la movilización de recursos como instrumento de planificación regional incluidas en mi trabajo, *Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos*. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, 1972.

<sup>12</sup>Véase un análisis de las principales experiencias de planificación regional en América Latina en, Eduardo Neira Alva, *Las políticas de desarrollo regional en América Latina*, trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, 1972. También resulta de interés considerar las estrategias de desarrollo regional polarizado esbozadas para Chile, Bolivia y Perú, que Sergio Boisier describe en su trabajo, *Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina*, UNRISD., 1971.

<sup>13</sup>Véase Pedro Cunill, *L'Amérique Andine*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966.

<sup>14</sup>Véase Jean Paelinck, *La teoría del desarrollo regional polarizado*, «Revista de Economía Latinoamericana», N° 9, Caracas, 1963.

<sup>15</sup>Véase Yehuda H. Landau, *La planificación del sistema de soporte en área rural*, Rejovot, Israel, 1970.

<sup>16</sup>Véase Jean Paelinck, *op. cit.* y Louis E. Davin, *Economie regionale et croissance*, Genin, Paris, 1964.

<sup>17</sup>Véase Carlos A. de Mattos, *op. cit.*

<sup>18</sup>Véase Sergio Boisier, *op. cit.*, 1972.

<sup>19</sup>Véase Yehuda Landau, *op. cit.*

<sup>20</sup>Véase L. H. Klaasen, *L'équipement social dans la croissance économique regionale*, OCDE, Paris, 1968.

<sup>21</sup>Corporación Venezolana de Guayana, *Informe Anual 1968*.

<sup>22</sup>Flavio Calvacanti, *Brasil em dados*, Ed. Indice, Río de Janeiro, 1971.

<sup>23</sup>Un análisis de las experiencias llevadas a cabo en Santo Tomé de Guayana (Venezuela) y en el Centro Industrial de Aratú (Salvador, Brasil) podrían dar una idea cabal de este problema.

<sup>24</sup>A manera de ejemplo, puede recordarse que el proyecto de reestructuración regional de Francia, rechazado en el famoso referendun de 1969, significó la caída del Gobierno del General De Gaulle.

JOSÉ LUIS LUZQUIÑOS

Ayudante de Investigación de PROMECHAL

## Introducción\*

La finalidad de este primer boletín bibliográfico analítico, es dar a conocer a través de los distintos autores, una serie de conceptos y definiciones que de una manera u otra son utilizados en los trabajos sobre Urbanización.

Es importante señalar que para la confección de este documento se ha seguido un cierto orden, en lo que respecta al artículo de cada uno de los autores. Se ha empezado por Gerth-Mills (*Carácter y Estructura Social* Cap. 1, por ser éste, la pauta que ha servido a muchos autores: Quijano; Faletto-Ruiz y otros) para sus análisis y estudios sobre la Urbanización.

Benjamin Higgins, ocupa el segundo lugar dentro de esta recopilación, ya que en él, se encuentran conceptos (y relaciones entre conceptos) mucho más amplios, tales como: *Urbanización, Desarrollo, Industrialización; Urbanización y Desarrollo, Industrialización y Urbanización*, etc.

Respecto a los dos últimos autores, Cotler (*Estructura Social y Urbanización*) y Quijano (*Dependencia, Cambio Social y Urbanización en Latinoamérica*), podría decirse que el primero entiende el Proceso de Urbanización en América Latina como enmarcado en diferentes formas y grados con las áreas metropolitanas del hemisferio norte; para ser más explícito su punto de vista empieza haciendo una breve reseña (Histórico-Social) de este proceso para después caracterizarlo en distintos países (especialmente Perú, México y Venezuela).

El artículo de Quijano resulta ser mucho más amplio que el anterior, ya que sitúa el análisis de la Urbanización junto a otras variables, tales como Dependencia, Marginalización, Desarrollo e Industrialización. El objetivo principal que se propone Quijano en este trabajo, es el de caracterizar el Proceso actual de Urbanización en Latinoamérica, de un lado, por la expansión y acentuación de «las relaciones de dependencia», y, de otro, por la «estructuración continental de la dependencia».

---

\*El producto de este boletín, es consecuencia de una serie de fichas-resumen, que se espera sirvan de aporte para los investigadores e interesados sobre la temática Urbanización, referente teórico fundamental para entender el proceso de metropolización.

GERTH, H; WRIGTH MILLS, C.

*Carácter y estructura Social*, B. Aires, Ed. Paidós, Cap. II, 42-49 pp., 1968.

Componentes de la Estructura Social. Se analiza al rol como componente de la definición de institución y como vínculo principal entre carácter y estructura social.

Se configura a la institución por los siguientes elementos: fines, medios, autoridad y rol.

Las Instituciones son profundamente significativas para la comprensión de la persona y a la vez de toda la estructura de carácter.

El rol se define como la unidad con la que se construye la concepción de institución: la institución como la unidad con la que se construye la concepción de estructura social (p. 43).

Según el autor, la clasificación de las instituciones va a permitir construir tipos de estructura social. Se intenta clasificar las instituciones de acuerdo a dos criterios:

- a) por el tamaño.
- b) por el reclutamiento de miembros.

De acuerdo al primer criterio se dan ejemplos tales como:

1. Familias grandes, familias pequeñas, familias incompletas.
2. Instituciones económicas de tamaño muy pequeño, instituciones de grandes proporciones.

Se añade, además, como ejemplo de este criterio de clasificación, la diferencia entre capitalismo liberal y la era del monopolio capitalista. La proporción numérica resulta ser por lo tanto una fórmula para comprender la estructura social y el carácter.

Respecto al segundo criterio de clasificación se dan ejemplos de instituciones tales como:

- a) Instituciones compulsivas. Reclutamiento de miembros sin la aprobación de éstos, Iglesia, Estados modernos.
- b) Instituciones voluntarias. Incorporación de acuerdo a actos voluntarios, asociaciones cívicas clubes sociales, etc.

Orden Institucional. Se compone de todas las instituciones que dentro de una estructura social, tienen consecuencias y fines similares. Los órdenes institucionales son los que van a constituir el esqueleto estructural de toda la sociedad y los que van a permitir analizar y comparar diferentes estructuras sociales. En las sociedades avanzadas del mundo moderno se distinguen cinco órdenes institucionales: (p. 45).

1. El orden político. Instituciones, en las cuales los hombres adquieren, ejercen o influyen en la distribución del poder.

2. El orden económico. Instituciones, en las cuales los hombres organizan el trabajo, los recursos y los instrumentos técnicos.
3. El orden militar. Instituciones, en las cuales los hombres organizan la violencia legítima y la supervisan.
4. El orden familiar. Instituciones, en las cuales se facilita y regula el comercio sexual legítimo, la procreación.
5. El orden religioso. Instituciones, en las cuales los hombres organizan y supervisan el culto colectivo de Dios.

Se señalan cuatro advertencias respecto a la forma en que se han clasificado las instituciones:

1. Relativa autonomía de las órdenes institucionales en determinadas sociedades, o sea que la autonomía de las instituciones (órdenes institucionales) no es general para cualquier tipo de sociedad (p. 46).
2. Las actividades y funciones de una institución no se caracterizan exhaustivamente por su finalidad principal, sino también por actividades que se superponen a menudo con la de otros órdenes (pp. 46-47).
3. La clasificación de las instituciones en órdenes está dado en términos de sus funciones sociales, objetivos y no de los significados personales subjetivos de sus miembros o líderes (p. 47).
4. Existen experiencias y conductas sociales que no están incluidas en estos órdenes institucionales, pero que de ninguna manera resultan ser autónomos; se les puede caracterizar a éstos de la siguiente manera: (pp. 48-49).
  - a) Símbolos. Signos, señales, emblemas, ceremonias, lenguaje, música, etc.
  - b) Tecnología. Herramientas, máquinas, instrumentos y métodos físicos.
  - c) Esfera de status. Organos y medios de distribución de prestigio, diferencia u honor entre los miembros de la estructura social.
  - d) Esfera Educativa. Actividades que se refieren a la transmisión de conocimientos y valores.

---

HIGGINS, B.

*Urbanización y Desarrollo Económico*, (En: »Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación«<sup>1</sup>, Vol. IV, N° 8, agosto 1966, pp. 1-28).

En la introducción del artículo (p. 1) el autor señala la unión entre el desarrollo económico y la urbanización en A. L. desde la revolución industrial

de los siglos xvii y xviii; después agrega A. L. está más urbanizada que el mundo como un todo; para ello parte del supuesto que las localidades de más de 2.000 habitantes deben ser consideradas como urbanas.

Urbanización, Industrialización y Desarrollo Económico, (p. 2). Se les relaciona como tres tendencias inseparables; entendiéndose por desarrollo económico un alza en el ingreso por habitante ampliamente extendido a toda la población, por industrialización un relativo crecimiento del sector no agrícola de la economía.

Industrialización y Desarrollo Económico, (p. 3). En esta parte, se trata de dar una generalización muy amplia respecto al desarrollo; en primer lugar se señala como no avanzado al país que tiene el 40% de su fuerza de trabajo ocupada en el sector agrícola y en segundo lugar, se considera de insuficiente desarrollo al país que produce un tercio de su ingreso nacional en ese sector. Resume el problema del insuficiente desarrollo en dos palabras: »demasiados campesinos«.

Se caracteriza a A. L. como una región en que la diferencia entre la productividad agrícola y la potencial es innecesariamente grande, lo cual refleja diferencias en la estructura ocupacional y en la participación de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura, todo lo anterior se resume diciendo que el »retraso agrario« es particularmente importante.

El desarrollo económico está frenado por la falta de inversión en el sector industrial y a la vez por la incapacidad de la productividad agrícola de aumentar lo suficiente como para producir los excedentes agrícolas necesarios.

¿Industrialización sin Urbanización? Se aclara en un principio que la conexión entre Industrialización y Urbanización no necesita que las industrias se establezcan en las ciudades; agrega después que la clase de personas que gustan de lo urbano son las necesarias para iniciar y mantener un proceso de industrialización; es así como define la urbanización como la vida en ciudades de más de 20.000 habitantes y a la industrialización como el porcentaje de mano de obra trabajando como empleados asalariados (estas definiciones corresponden a la CEPAL). Señala a Schnore para mostrar las correlaciones que éste encuentra entre urbanización y empleo en industrias no extractivas (0.77) y metropolización e industrias no extractivas (0.87).

Higgins, hace una crítica a los sociólogos diciendo que éstos no han aprendido de los economistas, que cuando todo va en aumento, todo será correlativo con todo; hace hincapié en esto para señalar los múltiples grados de asociación entre la urbanización y otras variables. Como lo que se

busca en este subtítulo es aclarar que urbanización e industrialización implican dos procesos únicos, en el sentido de aislarlos de otros, el problema que se le presenta al autor es en el caso del desarrollo económico «el tamaño óptimo de la ciudad». Con relación al tamaño de la ciudad dice que «una ciudad de tamaño óptimo debe ser bastante grande para ser urbanizada en todas sus actividades y suficientemente pequeña para proveer efectiva proximidad a estas actividades para sus residentes (p. 9). Refiriéndose a la descentralización de las actividades industriales (traslado de pequeñas industrias a ciudades pequeñas) señala que los países en desarrollo no pueden hacerlo, ya que les resulta demasiado oneroso debido a que éstas necesitarían técnicas de capital intensivo en los sectores tales como: petróleo, estaño, cobre y agricultura de plantación.

¿Urbanización sin Industrialización? (p. 11). La respuesta es dada señalando el caso de América Latina, como una región en la que se aprecia una alta tasa de urbanización en relación a la industrialización. Este desequilibrio provoca un desempleo urbano, una baja productividad de las ciudades, y finalmente subempleo. Para ejemplificar la no necesaria relación entre urbanización e industrialización, expone una serie de comentarios dados por la CEPAL en un informe del año 1957. Algunos de los comentarios son:

- a) El incremento de la urbanización en la América Latina no está acompañado por un incremento importante en la industrialización.
- b) En América Latina la urbanización ha aumentado las oportunidades del empleo del sector no agrícola.
- c) CEPAL, (1963). Un rápido proceso de urbanización debería implicar un continuum entre el sector urbano y rural.
- d) La hacienda es una supervivencia del pasado que obstaculiza la rápida y fácil adaptación a las demandas de la industria moderna.

Urbanización y Dualismo Tecnológico Regional (p. 13). La segunda parte de este subtítulo es referida a los países poco desarrollados como uno de sus rasgos más sorprendentes. Según Gunnar Myrdal... los países subdesarrollados están caracterizados por una gran lucha entre la productividad y el ingreso de la mayoría de las regiones (p. 14).

Dualismo Tecnológico (p. 15). Se le define como la división en países subdesarrollados en dos sectores distintos y contrastantes... «en estos países las inversiones han estado centradas en el sector »moderno«: minas, plantaciones, campos petroleros; y en el financiamiento, transporte y procesos de operaciones asociados a éstos... en el sector rural no hubo iniciativa para la introducción de las innovaciones modernas. De

lo anterior se desprende que la productividad e ingresos en los dos sectores se apartaron cada vez más.

Áreas y Regiones (p. 16). Aquí se trata de definir a las regiones atrasadas, definiéndolas como aquellas en que una gran proporción de la población vive en áreas deprimidas y el índice de dispersión entre éstas se tiende a elevar cada vez más.

Perjuicios de la Urbanización. Se mencionan dos tipos de perjuicios: uno de ellos es el traslado del empleo, subempleo y empleo de baja productividad del campo a las ciudades; el segundo, es la concentración urbana y el incremento de dificultades en las actividades que se realizan. Para solucionar estos perjuicios se debe acelerar el crecimiento económico y mejorar el planeamiento de la ciudad (p. 17). Se señala los niveles de educación, las condiciones de salud como altamente desarrolladas en las ciudades, en relación a las áreas rurales, así también como otra característica (la más sorprendente) la falta de relación entre el grado de urbanización y el nivel de fertilidad (esto último es una declaración inserta en un informe de la CEPAL). Al respecto el autor dice la urbanización se está llevando a cabo con grandes esperanzas para la reducción de la explosión demográfica (p. 19).

Viviendas y Planeamiento Físico (p. 20). Se señala en esta parte que de este modo el potencial de desarrollo y la industrialización llevan, necesariamente, a aumentar la demanda de viviendas y a exigir un planeamiento físico más complicado; se trata de relacionar por ejemplo al aumento de viviendas con el aumento de la productividad. Se considera a las viviendas como un bien de consumo y de capital; es por eso que se señala que una determinada cantidad y calidad de viviendas es necesario para »maximizar« la productividad de la fuerza de trabajo. Finalmente se plantea el problema del »costo« de la vivienda, en relación a los ingresos de los diferentes grupos sociales como un problema más bien estadístico que conceptual (p. 20).

Integración de la Planificación Económica y Física (p. 23). Esto se refiere a la necesidad de agregar a la planificación del desarrollo económico una responsabilidad que permita a los planificadores físicos conocer más a fondo las políticas gubernamentales. Define el plan de desarrollo económico en términos de relaciones intersectoriales (p. 24).

Algunos Problemas a largo plazo (p. 25). Puede sintetizarse esto diciendo que los problemas entre los planificadores y los diferentes niveles del gobierno respecto a la planificación del desarrollo económico necesi-

taría de una metodología de una mayor uniformidad (planificación integrada).

Entrenamiento de los Planificadores (p. 27). Con respecto a la necesidad de entrenar a los planificadores tanto urbanos como rurales, se señala que es un requisito importante el concluir con el equipo de trabajo tanto profesionales de ciencias exactas, como de ciencias sociales. En la conclusión se dice (p. 28) que la planificación regional se ha constituido, en algunos países subdesarrollados, en una rama esencial de la planificación nacional junto con la planificación urbana.

---

COTLER, JULIO.

*Estructura Social y Urbanización Algunas notas comparativas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos. 1-6 pp. Abril 1967.

La intención del autor es analizar el proceso de urbanización en América Latina especialmente en los países que empezaron el proceso de sustitución de importaciones en la década del 30. Como solamente trata de caracterizar este proceso de una manera general, no es subdividido en secciones apartes.

El autor entiende el proceso de urbanización en América Latina como enmarcado en diferentes formas y grados con las áreas metropolitanas del hemisferio norte. Luego señala que los países del cono Sur tuvieron un proceso de urbanización más temprano y acentuado debido a su intercambio comercial con Europa en el siglo pasado. Refiriéndose a este último dice que ese proceso permitió el desarrollo de actividades gubernamentales, la concentración de grupos medios y semiproletarios en ciudades y regiones, como también la concentración del ingreso; es así cómo se empieza a instalar las primeras plantas industriales, como también a invertir capitales extranjeros en obras de infraestructura y en la comercialización; el resultado de todo es el surgimiento de sectores sociales dedicados a las actividades industriales. Lo que después se va a apreciar es el enfrentamiento de los nuevos sectores sociales con la clase terrateniente nativa, los cuales van a restringir las expectativas de los primeros. Paralelamente al surgimiento de los nuevos sectores, se fueron formando partidos políticos con el fin de tener acceso a los recursos políticos, esto permitió posteriormente durante la segunda y tercera década del siglo un traslado significativo del poder nacional a los mencionados sectores urbanos, los cuales permitieron y orientaron al país en la sustitución de importaciones (p. 3). Este proceso

comprometió al Estado para que subvencionase el desarrollo industrial trasladando el ahorro proveniente de la agricultura y la minería a inversiones urbanas industriales. Aunque ello no implicó una reestructuración del sector rural permitió el desarrollo de las inversiones urbanas.

Se hace hincapié en el caso peruano, (p. 5) diciendo que el proceso de urbanización contemporánea se inició en forma más tardía, debido a que sus relaciones con los países europeos fueron disminuyendo debido a que aquellas perdían importancia en la demanda tanto los productos minerales como los agropecuarios. Posteriormente, la guerra de la independencia que provocó la desorganización del aparato político-administrativo impidió la consolidación de la clase alta criolla en la clase dirigente al quebrarse la vinculación metropolitana. Esto lleva a que los jefes militares tomen la dirección, impidiendo así la reorientación económica del país y la conformación de un Estado central. Solamente a fines del siglo pasado se observa la inversión de capitales extranjeros dedicados a la minería, agricultura de exportación, industria textil, esto permitió la formación de una economía de «enclave» (Fernando Cardoso. «El proceso de desarrollo en América Latina», ILPES, 1965), como también la formación de una clase alta que logró centralizar el poder. Fue la particularidad de la formación política-económica del Perú, lo que impidió lograr un cambio similar al realizado por los demás países, durante la crisis de la exportación.

Al compararse con la economía de enclave venezolana (p. 7) se aprecia que ésta tuvo resultados diferentes, debido tanto a la naturaleza de la empresa extranjera como a la estructura social existente. La clase alta campesina, producto de la independencia, al igual que la del Perú, no pudo consolidarse. El inicio de la explotación petrolera en la década del 20, fue lo que permitió al gobierno obtener los medios económicos necesarios para centralizar el poder, pero no así para convertirse a largo plazo en clase dirigente. La crisis de exportación de los años 20 junto al surgimiento de las áreas de explotación petrolera, logró movilizar a las masas tanto semi-urbanas, como rurales, permitiendo así la distribución de la población en favor de los asentamientos urbanos.

La movilización de la población permitió la constitución de partidos políticos de masas urbano-campesinas logrando así la participación, y posteriormente la formación de una élite que hizo posible el desarrollo proveniente del Estado. Dada esta estructura política el Estado persigue limitar la dependencia económica de enclave, reduciendo el peso externo y promoviendo una economía autónoma.

El incremento y la revolución en los sistemas de comunicaciones per-

mitió que las áreas rurales se relacionaran cada vez más con el mercado internacional (debido a la demanda de nuevos productos primarios) a través de los centros urbanos; este hecho provocó lo que en otro trabajo llaman »urbanización rural« (p. 10). »Este proceso determina una desruralización, consistente en la movilización de dichas poblaciones en nuevas identificaciones sociales y/o en nuevos roles«.

La creación de nuevos centros urbanos no vinculados con el mercado internacional, van sirviendo de foco para la modificación social y cultural del área, favoreciendo en esta forma que los campesinos escapen a la situación de marginalización que define sus status en zonas rurales; este fenómeno provoca por lo tanto en dichas poblaciones una situación de cambio. Es así como la migración tiene un carácter selectivo en dos sentidos: (p. 11) en cuanto a los sectores que afecta como al destino de su movimiento. Son los sectores más relativos con la vida urbana. (Centros semiurbanos) en los que existe y se desarrolla una incipiente diversificación ocupacional, como también una interna difusión de valores provenientes de las ciudades. Como son las ciudades las que crean este proceso, se produce una ambivalencia, ya que el grado de exigencia de ésta no puede ser correspondido, por lo que no se cuenta con la base económica e institucional. Se cita el caso del Perú (en la época de Belaúnde) como ejemplo del vertiginoso crecimiento urbano, el cual obligó al gobierno a sustituir importaciones, para abastecer las exigencias de los migrantes (p. 12). Cotler señala que esta política de gobierno denota una ausencia de una política de protección tanto del capital nacional como estatal; esto lleva a que sean capitales extranjeros los que se incorporen una vez más a este ciclo.

Se puede destacar, especialmente al nivel de los »grupos medios« que se adecúan a las empresas en que se desempeñan, los arquetipos extranjerizantes que en México y Venezuela han tomado la denominación de »pochos« y »pity-yanquis«. Las organizaciones políticas conformadas por las masas urbanas tienden a considerar su actividad en función de estos sectores, lo cual caracteriza la visión y acentuación política de los partidos reformistas de algunos países latinoamericanos (p. 13).

Para subsanar el problema del empleo, en América Latina, los gobiernos dedican apreciables cantidades de recursos en obras de infraestructura (especialmente construcción de viviendas). La naturaleza de estas actividades no permiten que las masas que laboran en éstas cuenten con los marcos institucionales para lograr una resocialización congruente. Esto favorece la recreación de instituciones y valores rurales en el ámbito urbano.

»Los países andinos caracterizados por una fuerte tradición indígena, tienen a una numerosa población residiendo en comunidades que a pesar de la urbanización rural en curso persisten en un sentido corporativo que no se destruye con la migración« (p. 14). »Esta situación define a esta población en estado de transición en la medida en que se combinan varias formas urbanas y rurales de existencia« (p. 15).

La reciente población urbanizada persigue ampliar su participación forzando »una nacionalización« del país.

A manera de conclusión, el autor dice que existe una relación entre el proceso de desenvolvimiento de un país dependiente, así como los cambios en su conformación social, con la forma particular que adopta la dominación externa dentro de un contexto tecnológico (p. 16). El sistema de dominación establece los marcos de desarrollo urbano y del fenómeno de urbanización creando, paradójicamente, las fuerzas necesarias para controlar esta situación en favor del desarrollo nacional autónomo.

---

QUIJANO, ANÍBAL

*Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina*, Santiago, CEPAL (División de Asuntos Sociales, 1-44, pp.). noviembre, 1967.

El tema consta de varios subtítulos, en los cuales se trata de analizar por un lado las categorías de Urbanización y Dependencia, como también las de Marginalización y Desarrollo; por otro lado se explica las relaciones entre las categorías utilizadas y las formas que éstas asumen en el contexto actual de Latinoamérica.

El proceso actual de urbanización en América Latina como un fenómeno multidimensional (es decir interdependencia entre los diversos órdenes institucionales) constituye una de las mayores expresiones del proceso general de cambio de nuestras sociedades, expresándose por una parte en la modificación de los sectores urbanos, como también en la alteración de las relaciones urbano-rurales<sup>2</sup>.

Con relación a las investigaciones sobre la Urbanización en América Latina. Quijano dice aún existen dos dificultades principales, éstas podrían plantearse de la siguiente forma:

- a) Cómo se articulan las varias dimensiones y con la sociedad global.
- b) Por qué se investiga el fenómeno como si ocurriera en sociedades aisladas o autónomas.

Dependencia y Sociedad en América Latina (p. 2). El propósito es explorar la asociación entre la dependencia y las sociedades latinoamericanas, señalando en primer lugar que éstas pertenecen al sistema de relaciones de dependencia, entendiéndose por dependencia, un conjunto de »factores externos«, en la que se enfrentan intereses dominantes de sociedades de desigual poder, ejerciendo las de mayor poder acciones unilaterales contra las de menor poder, produciéndose así una situación de dependencia... en otros términos (p. 4) »los intereses dominantes dentro de las sociedades dependientes corresponden a los intereses del sistema total de relaciones de dependencia y del sistema de producción y de mercado en su conjunto«; de esto se deduce que la dependencia es un sistema particular de interdependencia en el mundo capitalista.

Las características de las relaciones de dependencia de nuestras sociedades, es que éstas se constituyeron como tales, como parte del proceso de formación y desarrollo del sistema capitalista de dependencia lo cual se explica a través de las distintas etapas en que se van modificando estas relaciones, es así como de una dependencia colonial se pasa a una dependencia imperialista, dando origen esta última a las sociedades nacionales dependientes.

»Los cambios del sistema de dependencia y la historia de la urbanización postcolonial en Latinoamérica (pp. 6-15). Constituye un subtema en el que se plantea como tesis que la urbanización en Latinoamérica es un proceso dependiente. Debido a que este proceso es una mera vinculación mecánica y unidireccional en cada una de nuestras sociedades, es necesario explicarlo en torno de dos de sus aspectos, por un lado los cambios en el perfil de la red urbana y por otro los cambios en el contenido de la red urbana que habita esa red ecológica-demográfica. En el primer caso, los cambios en el perfil de la red urbana (p. 7) se caracteriza a la red urbana colonial que se extendía a lo largo de México, Guatemala, la hoya del Pacífico Suramericano y las zonas metalíferas andinas, como las más vinculadas al sistema colonial y por lo tanto como focos principales del desarrollo urbano; con relación a los países de la banda atlántica (Brasil, Argentina) se podía apreciar que el desarrollo que experimentaba era débil.

Posteriormente (siglo XVIII) el proceso de urbanización en Latinoamérica se manifiesta a través de un desplazamiento de las tradicionales zo-

nas urbanas, hacia otras que lograron incorporarse más rápidamente, (debido a los cambios de poder intermetropolitano de España a Inglaterra) al proceso de desarrollo comercial en un primer momento y al desarrollo político más tarde. Después de hacer un recuento histórico de la forma en que se dio este fenómeno del cambio de la red urbana, se explica concretamente las características que van asumiendo los nuevos centros urbanos en Argentina, México, Brasil, Chile, Uruguay y en relación a los países del área andina (en que se inició un proceso de casi completa agrarización y estancamiento de la economía). Se señala el caso peruano (p. 12) como ejemplo de país desplazado por la nueva metrópoli.

La nueva metrópoli (EE.UU.) que emerge a partir de la Primera Guerra Mundial, permite desarrollar al máximo las tendencias ya prevalecientes de la red urbana, mediante inversiones directas y de «enclaves». Cuando se produce la crisis del 30, los países del área atlántica ya poseían grupos de poder económico que permitieron promover la inevitable sustitución de importaciones, como también un sistema político institucional capaz de estimularla y canalizarla.

El resultado histórico de este proceso de industrialización provocó la expansión y modificación de los sectores urbanos de las sociedades, como de las relaciones urbano-rurales en todos los órdenes de la estructura social; finalmente debe agregarse que el desarrollo urbano en la región y en cada país fueron condicionados por las relaciones de dependencia, de tal manera que el proceso de urbanización postcolonial no fue de ningún modo autónomo.

Las características del proceso actual de urbanización y los cambios en las relaciones de dependencia (p. 15) son analizados por dos elementos, de un lado, por la expansión y acentuación de las relaciones de dependencia, lo cual se manifiesta a través de un mayor énfasis en las inversiones directas y en el control financiero de los sectores secundarios y terciarios; es así como posteriormente las relaciones de dependencia ya no sólo son, en el orden económico-político, sino en todos los demás, principalmente en el cultural, en él se nota una tendencia de influir sobre la vida de las personas particularmente en los sistemas educativos institucionales; de otro lado «la estructuración continental de la dependencia» se entiende, como un esfuerzo por parte de los grupos dominantes, metropolitanos y, dependientes para coordinar y estructurar a nivel continental las relaciones de dependencia; el autor hace referencia a este fenómeno diciendo que probablemente corresponde a los que puede llamarse un imperialismo inter-

nacional monopolista bajo la hegemonía norteamericana, el cual tiende a expresar los intereses generales del sistema de dependencia. La forma más concreta en la que puede observarse esto, es a través de los afanes de integración regional, como de la acentuación del control por redes de monopolios internacionales y por último por el reciente apoyo por los países metropolitanos (p. 16).

La interdependencia entre la »expansión y modificación de las relaciones de dependencia como de la Urbanización en la región« (p. 17); se caracteriza por el desarrollo de las inversiones directas, como también por la diversificación de la producción industrial y de los servicios que se expresa por una intensificación creciente de participación de las masas en el proceso de producción; todos estos rasgos están más acentuados en los países de mayor tradición industrial los cuales orientan su economía hacia la producción tanto de bienes intermedios de capital como de capital básico, en los demás países este proceso es reciente. En general, podría describirse como »un proceso de urbanización de la economía« al fenómeno que se está dando en América Latina ya que implica el crecimiento y la modificación de los sectores urbanos de la estructura económica, (con desniveles que corresponden a los modos concretos en que se establece la nueva dependencia) y a la vez provoca rápida difusión de sus elementos, debido al desarrollo tecnológico de los medios de comunicación sobre el conjunto entero de la sociedad o sea hacia los sectores rurales y semiurbano.

El proceso de urbanización de la estructura económica latinoamericana, trae como consecuencia la alteración de las relaciones económicas urbano-rurales a nivel nacional como regional, lo que provoca una tendencia de penetración del mercado de productos urbanos en el campo, variando esto, de acuerdo a la producción interna de cada país. La generalización de este proceso corresponde la generalización de la urbanización ecológico-demográfica que se expresa por »el aumento relativo de la población urbana y por el número y tamaño de las localidades urbanas«; ambas dimensiones (económicas y ecológico-demográfica) junto a otras dimensiones, corresponden a un proceso conjunto que puede denominarse »urbanización de la sociedad«. Según Quijano »primacía urbana«<sup>3</sup> es un fenómeno generado en el proceso económico de nuestras sociedades, producto de su forma particular de articulación geográfico-económica a las relaciones con los centros metropolitanos (p. 20); esto lleva a desplazamiento de hegemonía económica entre ciudades, produciéndose en esta

forma, concentración de población urbana en éstas y a la vez a un mayor predominio de la dimensión ecológico-demográfica.

Industrialización y Urbanización en Latino América (pp. 21-44) es analizada en tres subtemas: Industrialización dependiente y efectos sobre la urbanización (pp. 29-37) urbanización y marginalidad (pp. 37-43); urbanización y desarrollo (pp. 43-44).

En industrialización y urbanización en Latino América la preocupación del autor se concentra en aclarar y explicar históricamente la aparición y crecimiento de estas dos dimensiones; es así como se plantea que los países hoy desarrollados muestran un predominio de los sectores urbanos porque éste fue un proceso conjunto con el predominio de la producción industrial, mientras que en las sociedades subdesarrolladas latinoamericanas el desarrollo de la red urbana reconoce orígenes anteriores a la industrialización; es por esto último que es necesario hacer una observación respecto a lo que algunos investigadores plantean; éstos dicen que es la industrialización lo que ha provocado en forma absoluta la urbanización, lo cual resulta ser ahistórico en términos generales. A la complejidad de este problema debe agregarse (p. 23) que si las actuales sociedades latinoamericanas son coetáneas de las sociedades industrializadas, estas últimas se desarrollaron debido a que la industrialización emergió con ellas; de lo que resulta el carácter dependiente de nuestras sociedades. La expansión y modificación de los núcleos urbanos en latinoamérica producto de sus relaciones comerciales de dependencia en el mercado industrial internacional y de la participación de sus habitantes en la producción industrial, no debe ser considerado como anterior a la industrialización, sino como producto de ésta.

La urbanización postcolonial en Latinoamérica enmarcada dentro de su contexto histórico ha pasado especialmente por dos momentos; el primero se caracteriza por la concentración en ciertos países y en otras en ciertas áreas de este proceso, y el segundo por su generalización al resto de los países que no se habían integrado. Va a ser por lo tanto en la introducción y expansión de la producción industrial interna (p. 25) de estas sociedades que se manifestará el cambio de sus relaciones urbano-rurales en todos los órdenes de la estructura total, en la cual es notable apreciar el predominio del proceso de urbanización ecológico-demográfico, sobre el proceso de urbanización de la economía. El carácter dependiente de nuestras sociedades explicará histórica y concretamente porqué el predominio de lo ecológico-demográfico está por encima de lo económico.

Las tendencias específicas de ambos procesos en cada uno de los países latinoamericanos se derivará de los cambios en la orientación de las inversiones como a la influencia en el control comercial-financiero y además de los cambios en la articulación de cada país a las relaciones de dependencia; estos cambios no son contemplados o incluidos en los cambios del sistema de relaciones de dependencia.

Actualmente en cualquier país de Latinoamérica (p. 28) es evidente que el proceso de urbanización en todos los órdenes, se concentra en ciertas zonas (ya sea en: ciudades, o regiones dentro de un país) que se caracterizan por cumplir funciones como auténticas cabeceras de puente de las relaciones de dependencia entre el país respectivo y las metrópolis externas.

Industrialización y Urbanización: (pp. 29-37) en términos del condicionamiento de la dependencia la primera dimensión, es analizada empezando por lo que se denomina »modernización«; así se tiene que los países tales como Brasil, Argentina, México, Uruguay, Chile en la época de sustitución de importaciones, se »modernizaron«, en las condiciones de aflojamiento y deterioro de las relaciones económicas de dependencia. A esto hay que agregar la iniciativa de empresarios nacionales (con capitales nacionales) para llevar a cabo este proceso, ello permitió la incorporación de una cantidad de población a los patrones del sistema, es decir, a una efectiva integración de la sociedad.

Son los cambios en la sociedad urbana, en general, como la nueva tecnología la que llevará a modificar los patrones del sector rural y a desarticular la estructura económica de ésta, lo cual va a implicar:

1. Un carácter monopólico de organización de la producción.
2. Imposibilidad de controlar el proceso por parte de los grupos nacionales.
3. Sustitución de empresas poco burocráticas y racionalizadas, por parte de otras de alto nivel.
4. Introducción de instrumentos y procedimientos de alto nivel.
5. Exigencias de mano de obra de alto nivel de calificación o tecnificación.
6. Mayor producción y consumo de bienes de uso duraderos y de capital intermedio.
7. Mayor dependencia, debido a que los bienes de capital básico no son producidos localmente.

8. Desarrollo de ramas de producción que impliquen una mayor rentabilidad para los grupos empresariales monopolícos.
9. Implantación de industrias controladas por el capital monopolíco.
10. Centralización de la producción en determinadas áreas, lo cual lleva a un desnivelamiento entre las regiones y/o ciudades del país.

Estas características tienden a desarrollarse a ritmo acelerado en ciertos países; las modalidades de las relaciones de dependencia en cada país caracterizará el perfil y la estructura de éstos (p. 34), tanto en la estructura de la economía urbana como en la distribución espacial de la red ecológico-demográfica urbana. Este proceso llevará a una doble dependencia, por un lado la que se establece a través de la expansión económica dependiente en sus principales focos y de otro lado por el desarrollo y dependencia de nuevas localidades urbanas, en el que coexisten el nivel urbano-industrial y el nivel no industrial en una relación de dependencia.

Todo lo dicho, no se produciría a pesar de los enormes desequilibrios interregionales, si los principales focos que alimentan esta situación, no fueran el resultado de la acentuación y expansión de las relaciones de dependencia.

Urbanización y Marginalización (pp. 37-43) aquí puede apreciarse como es que la industrialización dependiente contiene o implica la marginalidad; esto se produce ya sea porque los pobladores nuevos no encuentran un lugar definitivo en la estructura de roles o por una declinación de ciertas ramas de la actividad productiva. Se hace notar que el fenómeno de la marginalización está también en proceso en sociedades autónomas y dominantes como EE.UU. esto se debe a la concentración monopolíca como también al desarrollo tecnológico alcanzado. Esto muestra el carácter desigual y combinado de este proceso histórico.

Es notable observar en los países que pasaron por la etapa de sustitución de importación de que modo ésta va siendo desplazada directa e indirectamente por las redes de monopolios internacionales; en los demás países se manifiesta lo mismo a través de la marginalización de ciertas ramas tradicionales de la producción.

La acentuación que se da, a través de un aumento de la población urbana respecto al crecimiento económico, está marcado por las elevadas tasas de crecimiento demográfico, que se dan especialmente en zonas rurales. La implicancia de este fenómeno va a ser un proceso migratorio hacia las ciudades como también hacia las áreas donde la economía urbana esté en expansión. El débil desarrollo de la industrialización dependiente explica-

rá por qué el crecimiento demográfico sobrepasa el crecimiento de la economía urbana.

Lo apreciable en esta etapa de la industrialización, es como los medios culturales que se difunden no tienden sólo a ser imitativos, sino impuestos desde dentro de la sociedad dependiente, a través de los patrones de consumo. Estos últimos corresponden tanto a las tendencias de expansión de la producción industrial como también a las tendencias de participación de una mayor cantidad de la población.

La actual emergencia de una cultura urbana dependiente (p. 43) en latinoamérica es uno de los fenómenos de mayor significación desde el punto de vista de la urbanización.

Urbanización y desarrollo (pp. 43-44). Aquí se muestra la tesis de identidad que ha sido elaborada por algunos sectores, respecto a que el estímulo de la urbanización sería intercambiable con el estímulo del desarrollo en general (Ver John Friedman).

Quijano dice que en un nivel muy abstracto de generalización podría también concluirse que urbanización, desarrollo, modernización son también términos casi intercambiables pero que en el contexto real de nuestras sociedades esto significaría un fortalecimiento de las tendencias que hoy se dan en la región. Por lo tanto en vez de estimular al desarrollo nacional o continental, se estaría estimulando al subdesarrollo y la acentuación de la dependencia; de lo que se trata entonces, es que los principales focos o factores derivados de la dependencia sean modificados o cancelados, para encaminar realmente el proceso de desarrollo efectivo.

#### NOTAS

<sup>1</sup>Parte de un artículo entregado por el autor a la Universidad de Cornell (*El papel de la ciudad en la modernización de la América Latina*).

<sup>2</sup>La justificación de este enfoque puede verse en: *La Urbanización de la sociedad en Latinoamérica*, Santiago, División de Asuntos Sociales, CEPAL, agosto, 1967; *Urbaniza-*

*ción y Tendencias de cambio en la Sociedad Rural*, Santiago, División de Asuntos Sociales, CEPAL, abril 1967. Ambos de este mismo autor.

<sup>3</sup>Mark Jefferson, *The Law of Primate Cities*, »Geographical Review«, 29/4/1939, pp. 226-32.

## BOLETIN BIBLIOGRAFICO

GABRIEL VEGA

### Presentación

Este nuevo Boletín Bibliográfico implica un paso más en la programación de PROMECHAL. Este documento, sumado al Boletín sobre Desarrollo, Dependencia y Planificación Urbana Regional (Serie D. N° 2), constituye un elemento importante en la documentación bibliográfica compilada en torno al proceso de investigación.

El Proceso de Urbanización es el tema central de esta bibliografía, sin embargo, de él se desprenden algunos temas secundarios pero ligados a dicho Proceso. Son de interés, por ejemplo, los nuevos títulos sobre Planificación Urbana Regional, los cuales complementan a los aparecidos en el Boletín anterior.

Esta recopilación bibliográfica constituye una puesta al día, no exhaustiva, del estado de los estudios sobre el Proceso de Urbanización en América Latina y en Chile, lo que se cree necesario para el enfrentamiento de la investigación sobre el tema y para determinar la naturaleza de la información que se dispone en términos generales. Así, entonces, la perspectiva de PROMECHAL, al invertir gran cantidad de trabajo en esta serie de documentos, es que la información esté disponible para aquellos que se esfuerzan en dar nuevas luces sobre el tema.

### Urbanización y problemas afines Generalidades

Abu-Lughod, Janet.

*The City Is Dead-Long Live the City; Some Thoughts on Urbanity*, Berkeley. Center for Planning and Development Research, University of California, 44 pp. (Monograph N° 2), 1969.

Beckwsale, Houston.

*Urbanization and its Problems*, Oxford, B. Bac well, pp. 425, 1970.

Bedrack, Moisés y Correa, Pastor

*Requerimientos de Investigación de la Planificación urbana*, (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, 1-4 pp. 1970).

Boisier, Sergio

*Industrialización, Urbanización, Polarización: Hacia un enfoque unifica-*

do, Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, pp. 1-47, 1972.

Breese, Gerald

*Reading on Urbanization*, New-Jersey, Prentice-Hall, Inc.

Browne, Enrique

*La Eficiencia de la ineficiencia*, Santiago, CIDU, pp. 65, 1972.

Campos, Venutti

*La Administración del Urbanismo*, Barcelona, Ed. G. Gili, 250 pp., 1971.

Castells, Manuel

*Problemas de Investigación en Sociología Urbana*, México, siglo XXI, Ed., 278 pp., 1972.

Castells, Manuel

*El Análisis Sociológico del Proceso de Urbanización*, Santiago, CIDU, U. C. 67 pp., 1970.

Castells, Manuel

*La Planificación Urbana. Su análisis Sociológico*, (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, pp. 1-9, 1970).

Claval, Paul

*La Théorie des Villes*, (En: »Rev. Geographique de L'Est«, Tome VIII, N° 1-2, 3-56 pp., 1968).

Coraggio, José Luis

*Hacia una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo*, Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, pp. 1-29, 1972.

Cockburn, Cynthia

*The Structure of Urban and Regional Planning Research in Britain*, Londres, Centre for Environmental Studies, 51 pp., 1968.

Chapin, Stuart y Weiss Shirley

*Urban Growth Dynamics*, (En: »A Regional Cluster of Cities«, New-York, John Wiley and Sons, Inc.).

Chisholm, Michael

*Report on the Conference, The Future of the City Region*, Londres, Centre for Environmental Studies, 10 pp., 1968.

Davis, Kingsley

*World Urbanization 1950-1970*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1969.

Department of Human and Economic Geography, University of Goteborg.

*The Urbanization Process, Interdependence in Urban Systems*, Goteborg, Sweden.

DEPUR-F.A.U., U. de Chile  
*La Investigación en el Campo Urbano-Regional*, Santiago, DEPUR, N° pp.  
Irregular, 1970.

Drucaroff, Jacobo  
*La Escala Planetaria, Sociología de su Planeamiento Urbano*, Buenos  
Aires, Ed. Jorge Alvarez, 133 pp., 1968.

Friedman, John (et/al)  
*Urbanization and National Development: A Comparative Analysis*, Los  
Angeles, School of Architecture and Urban Planning, University of Cali-  
fornia, 66 pp., 1970.

Germani, Gino  
*Sociología de la Modernización*, Buenos Aires, PAIDOS, 225 pp., 1969.

Gist, Noel; Fleiss, Sylvia  
*La Sociedad Urbana*, Barcelona, Ed. OMEGA, 780 pp., 1968.

Gutnov, A. et/al.  
*The Ideal Communist City*, New-York, G. Braziller, 166 pp., 1968.

Harris, Britton  
*Inventing the Future Metropolis*, (En: Frieden, B. »Shaping and Urban  
Future«, Mass, M.I.T., 1969).

Herbert, John  
*Urban Planning in the Developing Countries*, Nueva York, Editado por  
Herbert y Alfred Van Huyck, 122 pp., 1968. (Praeger Special Studies in  
International Economics and Development).

Hermansen, Termod  
*Development Poles and Related Theories: A Synoptical Review*, Inter-  
national Seminar on Regional and Urban-Planning in Latin America,  
Viña del Mar, Chile, pp. 1-53, 1972.

Jacob, Jane  
*La Economía de las ciudades*, Barcelona, Ed. Península, 287 pp., 1971.

Jones, Emrys  
*Town and Cities*, Londres, Oxford Univ., Press, s/N° pp., 1969.

Kuklinski, Antoni  
*The Spacial Dimension in Policy and Planning*, International Seminar on  
Regional and Urban Planning in Latin America, Viña del Mar, Chile,  
pp. 1-7, 1972.

Kuklinski, Antoni  
*Social Factors in Regional Industrial Programming*, Seminario Interna-  
cional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña  
del Mar, Chile, 1972.

Lasuén, José

*Urbanization and Development the Temporal Interaction Between Geographical and Sectorial Clusters*, International Seminar on Regional and Urban Planning in Latin America, Viña del Mar, Chile, 58 pp., 1972.

Lasuén, José

*De los polos de crecimiento*, Santiago, CEPAL, 39 pp., 1970.

Ledreet, Raymond

*Sociologie Urbaine*, París, Presse Universitaires de France, 225 pp., 1968.

Lefevre, Henri

*La Revolution Urbaine*, París, Gallimard, 303 pp., 1970.

Lefevre, Henri

*Le Droit a la Ville*, París, Ed. Anthropos, París, 164 pp., 1968.

Mayer, Albert

*El Problema no es sólo la Ciudad*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 24 pp., (Documento informativo), 1969.

Moholy-Nagy, Sibyl

*Matrix of Man: An Illustrated History of Urban Environment*, London, Pall Mall Press, 303 pp., 1968.

Meadow, Paul, Ed.

*Urbanism, Urbanization and Change: Comparative Perspective*, Addeson Wesley, Editado por Meadows, Paul y Mizmechi, Efrain, Reading, Mass., 579 pp., 1969.

Morris: R.N.

*Urban Sociology*, Londres, Allen and Unwin, 176 pp., 1968.

Nations Unies

*Rapport du Cycle D'Etudes Interregional des N.U. Sur L'Urbanisation dans la Politique*, New York, Nations Unies, 86 pp., 1968.

Paelink, Jean

*La Teoría del Desarrollo Regional Polarizado*, Santiago, ILPES, 46 pp., (Reimpreso de »Revista de Economía Latinoamericana«, Vol. III, N° 9, 1963-1969).

Perpiña, A. et/al.

*La Infraestructura del Urbanismo*, Barcelona, Ed. Técnicos, 430 pp., 1969.

Nounds, Norman

*The Urbanization of the Classical World*, (En: »Annals. Association of American Geographers«, Vol. 59, N° 1, pp. 135-157, 1969).

Rodwin, Lloyd

*Países y Ciudades: Comparación de Estrategias para el Crecimiento Urbano*, Buenos Aires, Ed. SIAP, 457 pp., 1972.

Rodwin, Lloyd

*Urban Growth Strategies of Nations: A Comparative Analysis*, Monticello, Council of Planning Librarians, 18 pp., (Exchange Bibliography), 1969.

Santos, Milton

*La Ciudad como modelo de Desarrollo*, En: »Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación«, N° 68-69, pp. 27-47, 1969).

Steinitz, Carl

*A Systems Analysis of Urbanization and Change*, Cambridge, Graduate School of Design, Harvard University, 147 pp., 1968.

Torres, Horacio

*Modelos Intrametropolitanos e Investigación Aplicada al Planeamiento*, (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, pp. 1-1, 1970).

## URBANIZACION Y PROBLEMAS AFINES

### América Latina

Alzamora, P.; Gámez, V. et/al.

*El Proceso de metropolización en Chile y en América Latina. Aspectos generales sobre el proceso investigativo. Objetivos generales y específicos de la investigación*, Santiago, DEPUR, 7 pp., (Serie C, N° 1), 1971.

Alzamora, P.; Gámez, V. et/al.

*El proceso de metropolización en Chile y en América Latina*, Santiago, DEPUR, 12 pp., (Serie C, N° 2), 1971.

Andrade, Gabriel

*El proceso de urbanización en Latinoamérica*, Bogotá, Centro Colombiano de la Construcción, 30 pp., 1968.

Beyer, Glenn

*La explosión urbana en América Latina. Un continente en proceso de modernización*, Buenos Aires, Aguilar, 364 pp., 1970.

BID

*El proceso de industrialización en América Latina*, Guatemala, Ed. Mesa Redonda, 332 pp., 1969.

Breese, Gerald

*Modernization and Urbanization: Existing and Potential Relationship in the Third World*, Monticello, Council of Planning Librarians, 49 pp., (Exchange bibliography), 1969.

Breese, Gerald

*La urbanización en los países de desarrollo reciente*, México, UTEHA, 254 pp., 1968.

Browning, Harley L.

*Urbanization and Integral Migration in Latin America*, Austin, Population Research Center, University of Texas, 52 pp., 1968.

Calcagno, Alfredo

*Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina con la metropolización*, Santiago, CEPAL, 30 pp., 1971.

Castells, Manuel

*L'Urbanisation dependante en Amérique Latine* (En: «Espaces et Sociétés», N° 3, pp. 5-24, 1971).

Castells, Manuel

*El Análisis sociológico del proceso de urbanización*, Santiago, CIDU, 67 pp., 1970.

CEPAL-N.U.

*Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica*, Santiago, Curso de Planificación Regional del Desarrollo de CEPAL, 53 pp., (Documento E/7), 1970.

CEPAL-N.U.

*La urbanización de la sociedad en América Latina* (En: «Boletín Económico de América Latina», Vol. XIII, N° 2, pp. 211-224, 1968).

Cinta, Ricardo

*Un enfoque socioeconómico de la urbanización*, (En: «Sobretiro de Demografía y Economía», Vol II, N° 1, 1968).

CLACSO

*Hacia la integración del estudio del desarrollo urbano y regional de Latinoamérica*, Santiago, CIDU, 149 pp., 1969.

Coraggio, José Luis

*La polarización como alternativa de política de desarrollo en América Latina (Notas para una discusión)*, Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, pp. 1-46, 1972.

Cotler, Julio

*Estructura social y urbanización: Algunas notas comparativas*, Santiago, CIDU (U. C.), 18 pp., 1968.

Cullingworth, J. B.

*Regional and Urban Studies: A Social Science Approach*, Beverly Hills, Sage Publications, 282 pp., 1969.

Delgado, Carlos  
*Subdesarrollo urbano y marginación social en América Latina*, Santiago, CIDU, pp. 23-32, 1970.

DESAL

*Marginalidad en América Latina*, Santiago, DESAL, 419 pp., 1969.

Deutschmann, P.; Ellengowrouth, H.; y, Mc. Nelly  
*Communication and Social Change in Latin America*, New York, Praeger, 123 pp. (Praeger Special Studies in International Economics and Development), 1968.

Dyckman, John  
*Some Aspects of Size and Urban Hierarchy on Regional Development Strategies for Chile and South America*, California, Berkeley University, D.C.R.P., 10 pp., 1972.

Eisenstadt, S. N.

*Modernización. Movimientos de protesta, cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu, 272 pp., 1968.

Elizaga, Juan

*Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina*, Santiago, CELADE, 223 pp., 1970.

Elizaga, Juan

*Formas de asentamiento de la población en América Latina*, Santiago, CELADE, 107 pp., 1969.

Faletto, Enzo y Ruiz, Eduardo

*Notas para una sociología de la urbanización en América Latina*. (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, pp. 1-12, 1970.

Fonseca, Edmur

*Metropolización y conflicto político en América Latina*, Santiago, Departamento de Estudios Humanísticos, U. de Chile, 40 pp., 1972.

Fraser, Douglas

*Village Planning in the Primitive World*, New York, George Braziller, 128 pp., 1968.

Frenkel, Roberto

*Consideraciones económicas del proceso de urbanización*, (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, pp. 1-11), 1972).

Friedman, John

*El futuro de la urbanización en América Latina: Algunas observaciones sobre el papel de la periferia*, Santiago, Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional, Fundación Ford, 58 pp., 1968.

Furtado, Celso  
*L'Amérique Latine; Politiques économiques*, París, Editions Limey, 280 pp., 1970.

Galan Ponce, José  
*Aspectos económicos de la marginalidad social en América Latina*, Santiago, Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, 42 pp., 1970.

Gámez, V.; Morales, M., y Parisi, L.  
*Proceso de metropolización en Chile y en América Latina*, Santiago, DEPUR, 39 pp., (Serie C. N° 6), 1972.

Gámez, V.  
*Notas para la formulación del marco teórico sobre el proceso de metropolización en Chile y América*, Santiago, DEPUR, 42 pp., (Serie C. N° 3), 1971.

Geisse, Guillermo  
*Un programa latinoamericano de desarrollo urbano y regional del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, Santiago, CIDU, U. C., 25 pp., 1968.

Germani, Gino  
*Asimilación de migrantes en el medio urbano* (En: »Sociología de la Modernización, Estudios Teóricos, Metodológicos y Aplicados a América Latina«, Cap. IV, pp. 124-145, 1969).

Godoy, Hernán  
*Algunas perspectivas sociológicas del proceso de urbanización*, Santiago, CIDU; U. C., 4 pp., 1968.

Godoy, Horacio  
*The Process of Urbanization in Latin America*, Philadelphia, University of Pennsylvania, 11 pp., 1968.

Goldrich, Pratt, R. y Scheeller, C.  
*The Political Integration of Lowerclass Urban Settlements in Chile and Peru*, St. Louis, Social Science Institut, Washington University, pp. 3-22, 1967-1968.

Hardoy, Jorge y Tobar, Carlos  
*La urbanización en América Latina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 449 pp., 1969.

Hardoy, J.; ed.  
*El proceso de urbanización en América desde sus orígenes hasta nuestros días*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 364 pp., 1969.

Hardoy, J.; Basaldúa R.; Moreno, A.  
*Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en Améri-*

ca del Sur, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 125 pp., 1968, CEUR.

Houtart, Fr.

*Les conditions sociales de la pastoral dans les grandes villes de L'Amérique Latine*, (En: »Rev. Social Kompas«, Año v, N° 5-6).

Hubert, Philip

*Basic information for Urban Planning in Latin America*, (En: »Revista Geográfica«, (Brasil), N° 69, pp. 145-146, 1968).

Instituto de Estudios Peruanos

*Proceso de cambios en las relaciones urbano-rurales*, Lima, 9 pp., 1969.

Kaplan, Marcos

*Estado y urbanización en América Latina. Período colonial*, Santiago, CIDU, 33 pp., 1968.

Kaplan, Marcos

*La ciudad latinoamericana como factor de transmisión de poder socio-económico y político hacia el exterior durante el período contemporáneo*, (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, pp. 1-26, 1970).

Kemper, Robert

*El Estado antropológico de la migración a las ciudades en América Latina*, (En: »América Indígena«, Vol. xxx, N° 3, pp. 609-633, 1970).

Lambert, Jacques

*América Latina*, Barcelona, Ediciones ARIEL, 578 pp., 1970.

Mattos, Carlos De

*Estrategias del desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina*, Santiago, ILPES, 15 pp., 1972.

Mercado, Olga; De la Fuente, Patricio

*Características del proceso migratorio en América Latina*, Santiago, DESAL, 45 pp., 1968.

Miller, John D.

*Summary and Comments on the Seminar on Urban Regional Planning Methodologies in Latin America*, Santiago, URDAPIC, Fundación Ford, 19 pp., 1968.

Morales, Miguel

*El proceso de metropolización en Chile y en América Latina. Sus fundamentos teóricos y algunas aproximaciones metodológicas*. Santiago, DEPUR, 48 pp., (Serie C. N° 4), 1971.

Morales, M. y Parisi, L.

*Modo de producción, proceso de regionalización y relaciones ciudad-campo*, Santiago, ILPES-ILDIS, 46 pp., 1972.

Morse, Richard

*La investigación urbana latinoamericana. Tendencias y planteamientos*, Buenos Aires, SIAP, 196 pp., 1971.

Muñoz, Carlos

*Tendencias teóricas en el análisis del proceso de urbanización en Latinoamérica* (En: »Revista de Planificación«, N° 7, pp. 13-22, 1970).

Nun, José

*Marginalidad y participación social. Un planteo introductorio*, Santiago, ELAS, FLACSO, 25 pp., 1970.

Nun, José; Murnis, Miguel; Marín, Juan Carlos

*La marginalidad en América Latina. Informe preliminar*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella, 78 pp., (Documento de trabajo N° 53), 1968.

Parisi, Licio

*Desarrollo y urbanización de América Latina*, (En: »Revista de Planificación«, N° 7, pp. 21-48, 1970).

Parisi, Licio

*Modo de producción y metropolización en Chile y en América Latina*, Santiago, DEPUR, 79 pp., (Serie C. N° 5), 1971.

Pedrão, Fernando

*Sobre la aplicabilidad de la teoría de polos de crecimiento en la planificación regional en América Latina*, Santiago, ILPES, 14 pp., 1972.

Pedrão, Fernando

*Los polos de desarrollo como alternativa de política en los países latinoamericanos*, Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, 1971.

Pedrão, Fernando

*Problemas prioritarios regionales y urbanos de América Latina*, Santiago, ILPES, 39 pp., 1971.

Quijano, Aníbal

*Notas sobre el concepto de marginalidad social*, Santiago, CEPAL, NU., 66 pp., 1968.

Quijano, Aníbal

*Urbanización y tendencia de cambio en la sociedad rural latinoamericana*, Santiago, CIDU, 23 pp., 1968.

Rofman, Alejandro

*El fenómeno de la concentración espacial en América Latina. Elementos para una discusión*, Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Viña del Mar, Chile, pp. 1-41, 1972.

Rofman, Alejandro

*Localización de actividades económicas y estructura urbano regional El caso latinoamericano*, Buenos Aires, 97 pp., 1968.

Santos, Milton

*Economic Growth and Space Organization: Incomplete metropolises in Latin America*, Massachusetts, M.I.T., 26 pp., 1972.

Santos, Milton

*L'Economie dans les études de géographie urbaine dans les pays sous-développés*, (En: *L'Information Géographique*, 33 Année, N° 2, pp. 57-60, 1969).

Scarpati, Rosario

*Desarrollo urbano y transformaciones socioculturales*, (En: »Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación«, N° 68-69, pp. 67-81, 1969).

Schteingart, Martha y Torres, Horacio

*Estructura interna y centralidad en metropolis latinoamericanas; estudios de casos*, Buenos Aires, 46 pp., 1972.

Sharnon, Lyle

*The asimilation of migrants to Cities*, Nueva York, Edit, Leo F. Schonre, Praeger, pp. 49-75, 1968.

Singer, Paul

*Desenvolvimento economico e evolução urbana*, São Paulo, Cía. Editora Nacional, pp. 7-18 y 359-376, 1968.

Solari, Aldo

*Sociología rural latinoamericana*, Buenos Aires, PAIDOS, 115 pp., 1968.

Stöhr, Walter

*La integración económica y espacial en América Latina* (Cuadernos del CIDU, N° 9, diciembre, pp. 13-46, 1968).

Travieso, Fernando

*Jerarquía urbana y subdesarrollo*, (En: »Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación«, N° 62-63, pp. 1-55, 1969).

Travieso, Fernando

*Urbanización, Desarrollo y dependencia en América Latina*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 20 pp., 1969.

Unikel, Luis

*El proceso de urbanización*, Santiago, CIDU, 26 pp., 1970.

Unión Panamericana

*América en cifras 1967*, Washington, Unión Panamericana, 215 pp., 1969.

Urquidi, Víctor

*El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano*,  
II. Conferencia de Población.

Utria, Rubén

*El carácter estructural de los asentamientos marginales urbanos en América Latina y sus perspectivas*, Santiago, CEPAL, 37 pp., 1969.

Vekemans, Roger

*La marginalidad en América Latina: Un ensayo de conceptualización*, Santiago, DESAL, 111 pp., 1969.

Véliz, Claudio

*Latin America and the Caribbean. A Handbook*, Nueva York, 840 pp., 1968.

Villa, Miguel; Muñoz, Carlos

*Tendencias demográficas del proceso de urbanización 1920-1970*, Santiago, DEPUR, 27 pp., 1972.

West, Robert y Augelli, John

*Middle America, its Land and People*, New Jersey, Prentice, 1966 (Ob. cit. en: »Tierras Nuevas«, Alvaro Jara y otros, 1ª, Ed., México, 138 pp., 1969).

Wingo, Lowdon

*Latin America Urbanization: Plan or Process*, Washington, Resources for the Future, pp. 115-146, 1969.

Zea, Leopoldo

*América Latina y el mundo*, Buenos Aires, Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1965, (Ob. cit. en: »Formación del Estado Nacional en América Latina«, Marcos Kaplan, Ed. Universitaria, 319, pp. 1969.

## URBANIZACION Y PROBLEMAS AFINES

### Países Latinoamericanos

Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. División de Estudio de Población

*Migración y desarrollo urbano en Colombia*, Bogotá, Ed. por: Ramiro Cárdenas Gutierrez, 325 pp., 1970.

Babarovic, Ivo

*Marginalidad rural y políticas de desarrollo regional en Brasil*, Santiago, 123 pp., 1971.

Capel, Horacio

*La regionalización en los países en vías de desarrollo: El caso de Brasil*,

(En: »Rev. de Geografía« (U. de Barcelona), Vol. III, N<sup>os</sup> 1, 2, pp., 109-129, 1969).

Cardona, Ramiro

*Migración y desarrollo urbano en Colombia*, Bogotá, Talleres Gráficos de Ponce de León Hnos., 288 pp., 1970.

Cardona, Ramiro

*Las invasiones de terrenos urbanos: Elementos para un diagnóstico*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 105 pp., 1969.

Colegio de México. Centro de Estudios Económicos y Demográficos

*Síntesis del programa de estudios del desarrollo urbano de México*, México, 15 pp., 1969.

Deler, Jean

*Croissance accélérée et formes sous-développement urbain a Lima*, (En: »Les Cahiers D'Outre Mer«, 23<sup>ème</sup> Année, N° 89, pp. 73-94, 1970).

Dirección General de Obras Públicas, Sección de Estudios Geográficos

*Barrios marginales: Informe sobre la colonia ciudad de Guatemala*, Guatemala, 59 pp., 1968.

Flichman, G. y Gazzoli, R.

*La localización de grandes industrias y sus efectos sobre la estructuración del espacio. Análisis del caso: La radicación de propulsora siderúrgica en el área de La Plata, Berisso, Ensenada*, Buenos Aires, 29 pp., 1972.

Geiger, Pedro y Susan Oxnard

*Aspects of Population Growth in Brasil* (En: »Revista Geográfica«, (Brasil), N° 70, pp. 7-28, 1969).

Guastelumendi, Ernesto

*Núcleos urbanos: El caso de Lima*, Lima, Instituto de Planeamiento de Lima, Universidad Nacional de Ingeniería, 21 pp., 1968, (Serie Artículos, 2).

López, José

*Falsos esquemas de la población venezolana* (En: »Revista Geográfica«, (Venezuela), Vol. IX, N° 20, pp. 5-23, 1968).

Martínez, Gonzalo

*Problemas del crecimiento de la ciudad de México*, México, 16 pp., 1968.

Martínez, Carlos

*Santa Fe de Bogotá*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 95 pp. (La Urbanización en América Latina), 1968.

Maza, Francisco de la

*La Ciudad de México en el siglo XVII*, México, Fondo de Cultura Económica, 65 pp., 1968.

- Mendoza, Raúl; Rivarola, D.M. et al.  
*Población, urbanización y recursos humanos en el Paraguay*, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 215 pp., 1969.
- Parisse, Lucien  
*Les favelas dans la ville: Le cas de Rio de Janeiro* (En: »Revista Geográfica« (Brasil), N° 70, pp. 109-130, 1969).
- Pebayle, Raymond  
*Le centre de plateau Rio-Grandense: une region en mutation*, (En: »Les Cahiers d'Outre Mer, 23ème Année, N° 90, pp. 175-201, 1970).
- Perú, Instituto de Planeamiento de Lima, Perú, Universidad de Ingeniería  
*Investigación sobre el proceso del desarrollo urbano en el Perú*, Lima, 5 pp., 1969.
- Pradilla, Emilio et/al.  
*La evolución de la ciudad y el sistema urbano en Colombia*, Bogotá, CIPD, Universidad Nacional de Colombia, 27 pp., 1971.
- Revel-Mouroz, Jean  
*Monterrey et le nord-est mexicain. Croissance urbaine et organization regionale* (En: »Les cahiers d'Outre Mer«, 22ème, Année, N° 86, 161-190 pp., 1969).
- Rivarola, Domingo  
*Factores histórico-sociales en la evolución de la población en el Paraguay*, (En: »Población, Urbanización y Recursos Humanos en el Paraguay«, Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, pp. 23-46, 1969).
- Rofman, Alejandro; Romero, Luis Alberto  
*El proceso de formación urbano-regional en la Argentina*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, CEUR, 180 pp., 1970.
- Rubirosa, Mario  
*Pobreza urbana y cambio social en Buenos Aires*, Argentina, Buenos Aires, CEUR, 24 pp., 1968.
- Salas, Marco  
*Los aspectos sociales en la política de desarrollo regional en Venezuela*, Santiago, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, 15 pp., 1969.
- Santos, Milton  
*L'Urbanisation dépendante en Venezuela*, (En: »Espaces et Societes«, N° 3, pp. 35-44, 1971).
- Santos, Milton  
*Naturaleza de la urbanización y problemas de su planificación en Vene-*

zuela, (En: »Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación«, N° 68-69, pp. 49-66, 1969).

Stevens, Robert

*Aspectos espaciales de la migración interna de México*, (En: »Revista Geográfica«, (Brasil), N° 69, pp. 75-90, 1968).

Unikel, Luis

*El proceso de urbanización en México, distribución y crecimiento de la población*, (En: »Demografía y Economía«, Vol. II, N° 2, 1968).

Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigación para el Desarrollo

*Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá*, Bogotá, 231 pp., 1969.

Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo

*Informe sobre el estado actual de la investigación del fenómeno de urbanización en Venezuela*, Caracas, 6 volúmenes, 1968.

Universidad de América, Facultad de Arquitectura

*Renovación urbana »Sta. Bárbara« y »Las Cruces«*, Bogotá, Departamento de Publicaciones, Universidad de América, 102 pp., 1970.

Willad, E.

*Crecimiento de la población y desarrollo agrícola en los llanos occidentales de Venezuela: Problemas y perspectivas*, (En: »Revista Geográfica«, (Brasil), N° 69, pp. 7-27, 1968).

## URBANIZACION Y PROBLEMAS AFINES

### Chile. Generalidades

Acevedo, Carlos

*Incidencia de los desequilibrios regionales internos en la marginalidad social, rural y urbana*, Santiago, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, 15 pp., 1969.

Achurra, Manuel

*La experiencia de planificación regional en Chile*, Santiago, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, CEPAL, 21 pp., 1970.

Alzamora, Patricio

*Estructura político-administrativa para la planificación urbana en Chile. Limitaciones y perspectivas* (En: »Planificación 5«, pp. 69-84, 1968).

Arancibia, Teodoro

*Un enfoque de desarrollo urbano para la programación de vivienda en los estratos marginales*, Santiago, MINVU, 38 pp., 1968.

Aranda, Sergio  
*Metropolización y planificación en Chile*, Santiago, DEPUR, s/N° pp., 1972.

Babarovic, Ivo  
*Análisis de la localización de las actividades económicas en Chile: Resultados*, Santiago, GEPLAN, s/N° pp., 1969.

Babarovic, Ivo  
*Algunas notas sobre desarrollo regional y la planificación del espacio nacional*, (En: »Economía«, Año XXVI, N°s. 95-96, pp. 17-31, 1968).

Boisier, Sergio  
*Desagregación regional de planes regionales; un examen de la experiencia chilena y polaca*, Santiago, 10 pp., 1970.

Boisier, Sergio  
*Un sistema de información para la planificación regional; El caso chileno: Experiencias y perspectivas*, Santiago, Curso de Planificación Regional del Desarrollo de CEPAL, 147 pp. (Documento E/3), 1970.

Boisier, Sergio  
*Regional Planning in Chile: Some Theoretical Aspects. Chile*, Oficina de Planificación Nacional, 45 pp., 1970.

Boisier, Sergio  
*Algunos problemas de consistencia entre la planificación regional*, Santiago, CIDU, Universidad Católica, 90 pp., 1969.

Boisier, Sergio  
*Método de programación regional*, Santiago, CIDU, Universidad Católica de Chile, 35 pp., 1969.

Browns, E.  
*Santiago Oriente. Acción 1969-1990*, Santiago, Taller de Diseño Gráfico, U. Católica de Chile, 1968.

Cabezas, Betty y Fonseca, Edmur  
*El gran desafío: La marginalidad social en el año 2000*, Santiago, DESAL, 50 pp., 1969.

Cabezas, Betty  
*La participación popular en el desarrollo y su planificación*, Santiago, 19 pp., Anexo: »Cuadros sobre participación en organizaciones sociales del gran Santiago y en sus áreas marginales«, 1968.

CELADE  
*Chile*, Santiago, CELADE, 347 pp., 1969.

CIDU, U.C.  
*Asentamientos urbanos industriales*, Santiago, CIDU, 110 pp., 1970.

*Proyectos conjuntos de investigación teórica y práctica del desarrollo urbano y regional*, Santiago, CIDU, 113 pp., 1969.

CODEPLAN

*Estudio preinversional de desarrollo urbano y comunal*, COPLAN, Municipio Rengo, 325 pp., 1969.

Cohen, Ernesto

*Marco teórico para un estudio sobre las poblaciones marginales*, Santiago, CIDU, 42 pp., 1970.

Cohen, Ernesto

*La marginalidad: Un ensayo de explicación*, CIDU, Santiago, 49 pp., 1968.

Chellew, Patricio y Silva, Julio

*Análisis de la crisis de relaciones del municipio chileno y de coordinación de otros sectores*, (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional, Santiago, DEPUR, 11 pp., 1970).

D.P.D.U. MINVU

*Catálogo de normas para el desarrollo comunal*, Santiago, MINVU, 185 pp., 1969.

Earwaker, Frank

*Programación del desarrollo urbano en Chile*, (En: »Chile: La Década del 70«, Santiago, Fund. Ford., Edit. John Friedmann, pp. 119-147, 1969).

Eyhéralde, René

*La incorporación del campesino al proceso de desarrollo urbano*, (En: »Chile: La Década del 70«, Santiago, Fund. Ford., pp. 203-221 pp., 1969).

Faletto, Enzo y Eduardo Ruiz

*Conflicto político y estructura social*, Mimeo, sin referencia, abril, 1970.

Felix, David

*Desequilibrios estructurales y crecimiento industrial. El caso chileno*, Santiago, Instituto de Economía, U. de Chile, s/r.

Frankenhoff, Charles

*Hacia una política habitacional popular. El caso de Chile*, Santiago, Impresiones Aire, s/N° pp., 1969.

Frankenhoff, Charles

*A Strategy of Decentralization and Housing Policy Decision Making in Chile*, Santiago, Programa de Asesoría en Desarrollo Urbano y Regional, Fundación Ford, 27 pp., 1968.

Friedmann, John

*Chile, contribuciones a la política urbana, regional y habitacional*, Santiago, CIDU, Universidad Católica, 260 pp., 1970.

Friedmann, John  
*Chile, la década del 70*, Santiago, Fundación Ford, 260 pp., 1969.

Friedmann, John  
*Políticas urbanas y regionales para el desarrollo nacional en Chile: El desafío de la próxima década*, (En: »Chile: La Década del 70«, Santiago, Fund. Ford, Edit. John Friedmann, pp. 1-52, 1969.

Friedmann, John  
*Urban and Regional Development in Chile*, Santiago, Ford Foundation, 251 pp., 1969.

Friedmann, John  
*The Role of Cities in National Development*, Santiago, Programa de Desarrollo Urbano y Regional en Chile, Fundación Ford, 40 pp., 1968.

Geisse, Guillermo  
*Problemas del desarrollo urbano regional en Chile*, Santiago, CIDU, U. C., 63 pp., 1968.

Guarda, Gabriel  
*La ciudad chilena del siglo XVIII*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 91 pp., 1968.

Guerrero, Raúl  
*Historia y dependencia en la evolución de las redes urbanas en Chile*, Concepción, Instituto de Geografía, 20 pp., 1972.

Guerrero, Raúl  
*Estructuras agrarias, despoblamiento y trama urbana en la frontera*, (Apartado de »Cuadernos Geográficos del Sur«, N° 1, Instituto de Geografía de Concepción, pp. 65-75, 1971).

Gutiérrez, H.  
*Chile: Aspectos demográficos de la mano de obra*, Santiago, CELADE, Serie C, N° 111.

Henríquez, J. y Riedl, S.  
*Proceso de metropolización y el deterioro urbano*, Santiago MOPT, 46 pp., 1972.

Hilhorst, J. H. M.  
*Estrategias del desarrollo regional; aspectos espaciales*, Santiago, Curso de Planificación Regional del Desarrollo de CEPAL, 34 pp., (Documento B/2), 1970.

Instituto de Economía, Universidad de Chile  
*Migración interna, 1940-1952*, Santiago, Instituto de Economía, U. de Chile.

Instituto Patología Social, U. de Chile

*Migración interna hacia Santiago de Chile*, Santiago, Instituto Patología Social, 170 pp., 1968.

López, Rafael

*Algunos aspectos de la participación política en Chile*, Santiago, INSORA, U. de Chile, 1969.

Mattelart, Armand

*Los medios de comunicación de masas*, Santiago, CEREN, 3<sup>era</sup>, Ed. 280 pp., 1970.

Mattelart, R. y Garretón, M. A.

*Integración nacional y marginalidad*, Santiago, Edit. del Pacífico, 1965, (Ob. cit., En: »Los Medios de Comunicación de Masas«, Armand Mattelart y otros, Santiago, Cuadernos del CEREN, N° 3, pp. 3-287, marzo 1970).

Mattos, Carlos de

*Notas sobre la planificación regional a escala nacional*, Santiago, Curso de Planificación Regional del Desarrollo de CEPAL, 30 pp., (Documento E/1), 1970.

Mc. Bride, Jorge.

*Chile, su tierra y su gente*, Santiago, Prensas de la U. de Chile, s/f.

MINVU

*Análisis y programa de atención a urbanizaciones marginales*, Santiago, MINVU, 14 pp., 1969.

MINVU

*Normas para la confección de los planes reguladores urbano-comunales*, Santiago, MINVU, 50 pp., 1968.

MINVU

*Proposición para la planificación del desarrollo urbano*, Santiago, MINVU, 46 pp., 1968.

MINVU. Dirección Planificación Desarrollo Urbano

*Relaciones en la política regional de desarrollo y programa de desarrollo urbano*, Santiago, MINVU, 6 pp., 1968.

MINVU

*Estadística habitacional 1960-67, nivel comunal*, Santiago MINVU, 31 pp., 1968.

Molina, Humberto

*Diseño urbano: Esquemas y estrategias 1882-1960*, Santiago, CIDU, s/N° pp., 1968.

ODEPLAN

*El desarrollo económico y social de Chile en la década 1970-1980. Resumen de la política regional de desarrollo*, Santiago, ODEPLAN, s/N° pp., 1970.

ODEPLAN

*El desarrollo regional de Chile en la década 1970-1980*, (Versión preliminar de discusión interna), Santiago, ODEPLAN, 2 volúmenes, s/N° pp., 1970.

ODEPLAN

*Aspectos institucionales del desarrollo regional, tercera reunión de directores de Orplan*, Santiago, ODEPLAN, s/N° pp., 1969.

ODEPLAN

*Labor realizada y programas futuros*, (julio 1968-1969), *Tercera reunión de directores de ORPLAN*, Santiago, ODEPLAN, 27 pp., 1969.

ODEPLAN

*La inversión pública a nivel regional (1965-1967)*, Santiago ODEPLAN, 1969.

ODEPLAN

*Modelo de localización industrial*, Santiago, ODEPLAN, 98 pp., 1969.

ODEPLAN

*Un banco de datos para la planificación regional*, Santiago, ODEPLAN, 20 pp., 1969.

ODEPLAN

*Kardex de estadísticas regionales*, Santiago, ODEPLAN, Suplemento N° 1, s/N° pp., 1969.

ODEPLAN

*Localización industrial y desarrollo regional. La experiencia chilena*, Santiago, ODEPLAN, 45 pp., ilustraciones, 1968.

ODEPLAN

*Análisis del crecimiento regional de Chile en el período 1952-1968*, Santiago, 129 pp., ilustraciones, 1968.

ODEPLAN

*Localización de barrios industriales*, Santiago, ODEPLAN, 14 pp., (mimeo), s/f.

ODEPLAN

*Política de desarrollo regional*, Santiago, ODEPLAN, 117 pp., 1968.

ODEPLAN

*Distribución de la población urbana en Chile. (Algunas consideraciones para una política)*, Santiago, ODEPLAN, 14 pp., (mimeo.), mapas, 1968.

ODEPLAN

*Proyecciones de la población de Chile 1960-2000*, Santiago, ODEPLAN, 1968.

Ostrovic, Victoria

*Características y evolución de la población económicamente activa de Chile, 1940-1960*, (En: »CESO«, Documento de Trabajo, U. de Chile), 1970.

Pumarino, Gabriel

*Desarrollo urbano: Su relación con el desarrollo económico y social del país*, (En: »Economía«, Año XXVI, N° 95/96, pp. 49-57, 1968).

Ramos, Sergio

*Chile, una economía de transición*, Santiago, CESO, 2 vol. 342 pp., 1972.

Sadie, Johannes

*Población y mano de obra de Chile, 1930-1975*, Santiago, CELADE, 60 pp.

Seminario-CEPAL. CEPAL

*Seminario sobre aspectos sociales del desarrollo regional*, Santiago, CEPAL, 1969, *La distribución regional de la actividad económica*, Santiago, CEPAL, 46 pp., 1969. *Separata del estudio económico de América Latina*, Cap. III, 1968.

Sociedad Chilena de Historia y Geografía

*Geografía de Chile*, Santiago, Zig-Zag, 1968.

Sunkel, Osvaldo

*Cambio y frustración en Chile*, Santiago, ILPES, (mimeo.), S/N° pp., 1968.

Tapia, Astolfo

*Rol social, económico y político de las aglomeraciones urbanas en Chile*, (En: »Planificación 5«, pp. 16-20, 1968).

Troncoso, Francisco y Baechler, Ruth

*Planificación en vivienda y urbanismo*, Santiago, MINVU, 25 pp., Plano (Publicación N° 33), 1969.

Uribe, Fco. y Humberto Molina

*Política administrativa para el desarrollo urbano*, Santiago, D.P.D.U. MINVU, 66 pp., 1969.

Uribe, Graciela

*La localización de la actividad manufacturera en Chile*, Santiago, Instituto de Geografía, U. de Chile, 104 pp., 1967.

Vanderschueren, Franz

*Vivienda popular y movilización política*, (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, 8 pp., 1970).

Zemelman, Hugo

*El migrante rural*, Santiago, ICIRA, 153 pp., 1971.

## Chile: Estudios y planes de áreas

Antoniolett, Rodrigo

*Las funciones regionales de Iquique.* (En: »Informaciones Geográficas«, Año XVI, N° Unico, 1966, pp. 133-149, 1969).

Auda, Jaime

*Cálculo del producto y el ingreso en Aconcagua,* Santiago, CEPLA, U. de Chile, 76 pp., 1969.

Barra, Tomás de La

*Modelo matemático para el área metropolitana de Santiago,* Santiago, MINVU-DEPUR-CONICYT, 10 pp., 1971.

CODEPLAN

*Estudio preinversional de Tocopilla,* Santiago, MINVU, 270 pp., 1968.

Chelley, P.; Escudero, J. y Seelenberger, S.

*Planificación y gobierno para el área metropolitana de Santiago,* Santiago, CIDU, 58 pp., 1972.

DESUR-MINVU

*Estudio preinversional de la ciudad de Curicó,* Santiago, MINVU, 202 pp., 1969.

DESUR

*Estudio preinversional de la ciudad de Chañaral,* Santiago, MINVU, 1969.

DUR-MINVU

*Estudio preinversional de Arica,* Santiago, CORMU, 112 pp., 1968.

DUR-MINVU.

*Estudio preinversional de Taltal,* Santiago, MINVU, 148 pp., 1968.

DUR-MINVU

*Estudio preinversional de Antofagasta,* Santiago, MINVU, 2 Vols.

Escudero, Juan; et/al.

*Región central de Chile,* Santiago, CIDU, 19 pp., 1972.

FEUC-Valparaíso

*Aisén: Provincia de Chile,* Valparaíso, MINVU, s/N° pp., 1970.

Gámez, Vicente

*La ordenación metropolitana; un ensayo de interpretación de un tipo de establecimiento humano,* (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, 5 pp., 1970).

Herrera, Ligia

*El habitat rural en el núcleo central chileno. Un ejemplo característico,* (En: »Rev. Geográfica Valparaíso«, Vol. II, N° 1, pp., 41-54, 1968).

IVUPLAN

*Plan regulador de San Clemente,* Santiago, IVUPLAN, 39 pp., 1968.

León, René  
*Historia de Curicó: Vol. I, La era colonial. Vol. II, La era republicana*, Santiago, Neupert, 1968, Tomo I, 394 pp., Tomo II, 333 pp.

Martin, Pascal, Auda, Asociados  
*Estudio preinversional de San Felipe, Los Andes*, Santiago, MINVU, 252 pp., 1968.

Marull, Federico  
*Historia de la antigua provincia de Tarapacá*, Santiago, 173 pp., 1969.

MINVU  
*Estudio preinversional Antofagasta*, Santiago, DUR, Tomo I, 89 pp., Tomo II, 77 pp., 1968.

MINVU  
*Chañaral. Estudio preinversional*, Santiago, MINVU, Dirección General de Planificación, 199 pp., 1970.

MINVU  
*Osorno: Estudio preinversional 1967-73*, Santiago, Dirección de Planificación Urbana, 196 pp., 1969.

MINVU  
*Valdivia, Estudio preinversional de vivienda y desarrollo urbano*, Santiago, Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, Tomo I, 213 pp., Tomo II, 169 pp., 1969.

MINVU  
*Tocopilla, 1968. Estudio preinversional de desarrollo urbano y regional*, Santiago, CODEPLAN, 270 pp., 1968.

Morales, Miguel  
*La región metropolitana santiaguina*, (En: »La investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, 7 pp., 1970).

ODEPLAN  
*Estrategia de transportes, ORPLAN, Los Canales, Pto. Montt*, 237 pp., 1970.

ODEPLAN X Región  
*Plan de desarrollo del sector turismo. Región Los Canales*, (Versión Preliminar), Puerto Montt, 248 pp., 1970.

ODEPLAN. ORPLAN-Bío-Bío  
*Plano básico de la región del Bío-Bío*, (Mapas), Concepción, s/N° pp., 1970.

ODEPLAN  
*Evaluación del estado de avance de las proposiciones de acción inmediata para el desarrollo de la región Maule*, Santiago, ODEPLAN, 1970.

ORPLAN, Bío-Bío

*El desarrollo económico y social de la región Bío-Bío en la década 1971-1980*, Concepción, ORPLAN, 116 pp., 1970.

ORPLAN, Magallanes

*Diagnóstico y estrategia del sector comercio de Magallanes*, Punta Arenas, 75 pp., 1969.

ORPLAN, Magallanes

*Diagnóstico y estrategia del sector turismo de Magallanes*, Punta Arenas, 43 pp., 1969.

ODEPLAN ORPLAN, Bío-Bío

*Evolución del sector industrial de la región del Bío-Bío, período 1965-1968*, (Detectada en industrias que ocupan 100 o más personas), Concepción, 32 pp., 1969.

ODEPLAN

*Plan anual de desarrollo para el departamento de Arica 1969, Parte 1, Análisis de prioridades para el sector industrial por el centro regional de planificación de Arica*, Arica, ODEPLAN, 44 pp., 1969.

ODEPLAN-ORPLAN

*Estudio sobre el transporte de carga en la región del Bío-Bío*, Concepción, ODEPLAN, 82 pp., 1969.

ORPLAN-Magallanes

*Estrategias para el desarrollo de la región de Magallanes*, Santiago, ODEPLAN, 3 Vols., 1969.

ODEPLAN

*Bases para el desarrollo de la provincia de Coquimbo (Síntesis)*, Santiago, ODEPLAN, 57 pp., mapas, 1969.

ODEPLAN

*Estimación del valor agregado del sector industrial de la región del Bío-Bío, Año 1967*, Concepción, ODEPLAN, 13 pp., 1969.

ODEPLAN

*Síntesis de la estrategia para el desarrollo de la región de Magallanes*, Santiago, Ed. Universitaria, 25 pp., 1969.

ODEPLAN

*Planificación de la zona norte*, Antofagasta, ODEPLAN, 1972.

ODEPLAN (Subdirección Regional)

*Plan de acción para Valdivia-Osorno y Llanquihue*, Santiago, ODEPLAN, 104 pp., 1968.

ODEPLAN

*Antecedentes sobre el desarrollo económico social de la provincia de*

*Atacama y de la subregión Iquique* (Dpto. de Iquique y Pisagua), Santiago, s/N° pp., mecanog., 1968.

ODEPLAN

*Bases para un plan integral de desarrollo de la Isla de Pascua*, Santiago, 69 pp., 1968.

ORPLAN-Maule

*Diagnóstico y estrategia para el desarrollo de la región del Maule, Provincias de Curicó, Talca, Linares y Maule*, Santiago, ODEPLAN, 251 pp., 1968.

ODEPLAN-ORPLAN, Magallanes

*Estrategias de transporte de la región de Magallanes*, Punta Arenas, ORPLAN-Magallanes, 58 pp., 1968.

ODEPLAN-ORPLAN, Bío-Bío

*Estudio sobre prioridades para Concepción del Presupuesto Nacional de la región del Bío-Bío*, Concepción, ORPLAN, Bío-Bío, S/N° pp., (mimeo), 1968.

ODEPLAN

*Bases para la elaboración de una estrategia de desarrollo para la región O'Higgins y Colchagua*, Santiago, 58 pp., Anexos, 1968.

Page, Robert

*Chanco. Plan de desarrollo urbano 1970-1975, Comuna: Chanco. Provincia: Maule*, Santiago, D.P.D.U. MINVU, 63 pp., 1970.

PLAAS

*Estudio preinversional de Ovalle, Vicuña 1968-1973*, Santiago, MINVU, 215 pp., 1968.

PLANDES

*El hombre en la zona árida del Norte Chico*, Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudio. Las Zonas Áridas del Norte Chileno, Santiago, Ediciones FORUM, 218 pp., 1970.

Schteingart, M. y Gurovich, Alberto

*Estudio del Centro de Santiago*, (En: »La Investigación en el Campo Urbano-Regional«, Santiago, DEPUR, 10 pp., 1970).

Solar, Claudio; et al.

*Valparaíso, una región urbana*, (En: »Planificación 4«, pp. 35-108, (Varios Artículos), 1967).

Trehin, Claude

*Plan de desarrollo local integrado para la región del Maule. Primera proposición de programa para la integración de centros socioculturales en dicho programa*, Santiago, ODEPLAN, 63 pp., 1969.

**URBANIZACION Y PROBLEMAS AFINES.  
BIOBIBLIOGRAFIAS**

Allen, Irving Lewis

*Urbanism in the Modern Metropolis: A Classified Bibliography of Selective Sociological Approaches to Urban Ways of Life*, Monticello, Council of Planning Librarians, 38 pp. (Exchange bibliography).

Beyhaut, Gustavo y otros

*Bibliografía sobre la evolución histórica de América Latina*, Santiago, ILPES, 1969.

Berry, B. y Pred, A.

*Central Places Studies: A Bibliography of Theory and Applications*, Philadelphia, Regional Science Research Institute, 1961, (Ob. cit., »Cities As Systems Within Systems of Cities«, Brian Berry, 1960).

CEPAL. Naciones Unidas

*Indice de trabajos preparados por la CEPAL*, Suplemento, (enero 1968 a diciembre 1969), Santiago, 102 pp., 1970.

CESO

*Bibliografía para la investigación sobre relaciones de dependencia en América Latina*, Santiago, 160 pp., (Archivo bibliográfico, volumen 1), 1969.

Chaping, F., Stuart., Jr.

*Selected Reference on Urban Planning Concepts and Methods*, Chapel Hill, N. C., Department of City and Regional Planning University of North Carolina, 80 pp., 1968.

Foley, Donald L.

*The Metropolitan Region: A Selective Bibliography*, Monticello, Council of Planning Librarians, 9 pp., 1968.

Hardoy, Jorge

*Bibliografía sobre evolución de las ciudades en América Latina*, Berkeley, Programa de Investigación sobre Planeamiento Urbano en América Latina, Universidad de California, Berkeley, 32 pp., (Bibliografía N° 3).

Hodge, Gerald

*Urbanization in Regional Development. A Selective Bibliography*, Monticello, Council of Planning Librarians, 13 pp. (Exchange Bibliography), 1969.

Howard, William

*Geographic Aspects of Urban Planning: A Selected Bibliography*, Mon-

ticello, Council of Planning Librarians, 8 pp., (Exchange Bibliography), 1968.

Lacoste, Ives

*Le sous-developpment: Quelques ouvrages significatives parus depuis dix ans*, (En: »Annales de Geographie«, Vol. 71, N° 386, pp. 387-414, 1962).

Luzquiños, Luis

*Boletín Bibliográfico*, Santiago, DEPUR, 19 pp., 1971, (Serie D N° 1).

Montgomery, Roger

*A General Booklist on Urban Design*, Monticello, Council of Planning Librarians, 10 pp., (Exchange Bibliography), 1969.

Organization de Cooperation et de Developpement Economiques

*Catalogue des instituts et programme en matière de developpement économique et social, formation*, Paris, 400 pp., 1970.

Perú, Universidad de Ingeniería. Instituto de Planeamiento Regional (*Serie de Documentos Académicos*, 6), Lima, 50 pp., 1968.

Pillai, N.

*Regional Development and Economic Growth Theory: Analysis and Techniques; A Selected Bibliography*, Monticello, Council of Planning Librarians, 44 pp., (Exchange Bibliography), 1970.

Stanzick, Karl H.; Medina, M. Teresa

*La inversión privada extranjera en América Latina*, Santiago, Ed. Universitaria, 143 pp., (Bibliografía), 1971.

Stoots, Cynthia

*Regional Planning: An Introductory Bibliography*, Monticello, Council of Planning Librarians, 7 pp., (Exchange Bibliography), 1968.

Vega, Gabriel

*Boletín Bibliográfico*, Santiago, DEPUR, 18 pp. (Serie D N° 2), 1972.

Violich, Francis

*Bibliografía sobre planeamiento urbano en América Latina*, Berkeley, Programa de Investigación sobre Planeamiento Urbano en América Latina, Universidad de California, 17 pp., 1962.

Weaver, Robert

*The Urban Complex. Human Values in Urban Life. El complejo urbano. Valores humanos en la vida urbana*, Bibliografía Omeba, s/N° pp., 1969.

Welsh, Eileen

*Bibliografía sobre el crecimiento dinámico de Lima, referente al proceso de urbanización en Perú*. (En: »Cuadernos DESCO«, 45 pp., 1970).

Williams, H. E.  
*General Systems Theory. Systems Analysis and Regional Planning. An Introductory Bibliography*, Monticello, Council of Planning Librarians, 31 pp., (Exchange Bibliography), 1969.

### BIBLIOGRAFÍAS: CHILE

Aburto, Andrés  
*Fuentes para el estudio de la geografía de Chile*, Santiago, Instituto Pedagógico, U. de Chile, 362 pp., 1952.

Arratia, Susana  
*Bibliografía: Geografía de Chile (1902-1923)*, Santiago, Instituto Pedagógico, U. de Chile, 717 pp., 1923.

Banco Central de Chile  
*Bibliografía económica de Chile 1960-1968*, Santiago, Imprenta Banco Central, 196 pp., 1969.

Centro Chileno de Productividad en la Construcción  
*Boletín Bibliográfico*, N° 9, Santiago, CPC, 58 pp., 1971.

IREN  
*Información bibliográfica de recursos naturales, 1945-1965*, Santiago, IREN, 294 pp., 1967.

Ministerio de Agricultura  
*Documentos básicos generales sobre tenencia de la tierra en Chile y materias afines*, Santiago, Ministerio de Agricultura, 1962.

ODEPLAN  
*Lista de publicaciones de ODEPLAN*, Santiago, ODEPLAN, s/N° pp., 1967.

Raposo, Alfonso  
*Listado de entidades de investigación en el campo urbano-regional*, Santiago, IVUPLAN, 6 pp., 1971.

## ANEXO

### PARTICIPANTES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL «EL PROCESO DE METROPOLIZACION EN CHILE Y AMERICA LATINA»

- John Dyckman. Department of City and Regional Planning.  
University of California-Berkeley  
Estados Unidos.
- Guillermo Flichman. Centro de Estudios Urbanos y Regionales CEUR  
Instituto Torcuato Di Tella  
Buenos Aires - Argentina.
- Rubén Gazzoli. Centro de Estudios Urbanos y Regionales CEUR  
Instituto Torcuato Di Tella  
Buenos Aires - Argentina.
- Fernando Kusnetzoff. Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.
- Alfonso Raposo. Director-Subrogante de DEPUR  
F.A.U.  
Universidad de Chile.
- René Urbina. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- René Martínez. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Miguel Morales. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Vicente Gámez. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Licio Parisi. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Carlos Muñoz. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Miguel Villa. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Ronaldo Ramírez. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Florencio Magallón. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Jill Hamberg. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Hugo Saa. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- José Luis Luzquiños. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Sergio Alegre. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Patricio Alzamora. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Alberto Gurovich. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Alvaro Vásquez. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Sonia Jacard. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Arturo Bettancourt. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Gabriel Vega. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Gabino Vásquez. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Beatriz Aguirre. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Patricio Balbontín. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Dina Mosca. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Ivonne Clerc. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Italina Labraña. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Isabel Gherardelli. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Jorge Dubó. DEPUR-F.A.U. Universidad de Chile.
- Rui Smith Lemos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.  
Santiago. Chile.
- Reinaldo Fonseca. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO.  
Santiago. Chile.
- Enrique Browne. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano. CIDU.  
Universidad Católica  
Santiago. Chile.

- Andrzej Wrobel. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano. CIDU.  
Universidad Católica  
Santiago. Chile.
- Alejandro Gómez. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano. CIDU.  
Universidad Católica  
Santiago. Chile.
- Sergio Seelenberger. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano. CIDU.  
Universidad Católica  
Santiago. Chile.
- Juan Escudero. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano. CIDU.  
Universidad Católica  
Santiago. Chile.
- Patricio Chellew. Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano. CIDU.  
Universidad Católica  
Santiago. Chile.
- André Gunder Frank. Centro de Estudios Socioeconómicos CESO. Facultad de Economía  
Universidad de Chile.  
Santiago. Chile.
- Marcos García de la Huerta. Director del C.E.H.  
- Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Universidad de Chile  
Santiago. Chile.
- Edmur Fonseca. C.E.H.  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Universidad de Chile  
Santiago. Chile.
- Martha Burgos. C.E.H.  
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Universidad de Chile  
Santiago. Chile.
- Cícero Viana. Corporación de Reforma Agraria - CORA.  
Santiago. Chile.
- Fernando Pedrão. Responsable del Programa de Estudios Regionales y Urbanos de ILPES.  
N.U.  
Santiago. Chile.
- Alf Ammon. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. ILDIS.  
Santiago. Chile.
- Peter Schenkel. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. ILDIS.  
Santiago. Chile.
- Alfredo Calcagno. División de Investigación y Desarrollo Económico. CEPAL.  
Santiago. Chile.
- Carlos A. de Mattos. Programa de Capacitación. ILPES.  
Santiago. Chile.
- Sergio Domicelj. División de Asuntos Sociales. CEPAL.  
Santiago. Chile.
- Ligia Herrera. Centro Latinoamericano de Demografía. CELADE.  
Santiago. Chile.
- Waldomiro Pecht. Centro Latinoamericano de Demografía. CELADE.  
Santiago. Chile.
- Alfredo Costa Filho. División de Proyectos. ILPES.  
Santiago. Chile.
- Sergio Aranda. Director Subregional de la Oficina de Planificación Nacional. ODEPLAN.  
Santiago. Chile.
- Sergio Sepúlveda. Departamento de Geografía.  
Universidad de Chile  
Santiago. Chile.
- Raúl Guerrero. Instituto de Geografía.  
Universidad de Concepción.  
Concepción. Chile.
- Javier González Molina. Comisión de Investigación Científica  
Universidad de Chile  
Santiago. Chile.
- Silvia Urrutia. Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Santiago. Chile.

Tomás de la Barra. Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Santiago. Chile.

Horacio Galaz. Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Santiago. Chile.

Juan Honold. Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano. Ministerio de Vivienda y Urbanismo  
Santiago. Chile.

José Henríquez Severino. Departamento de Obras Públicas. Dirección de Planeamiento y Urbanismo  
Ministerio de Obras Públicas y Transportes  
Santiago. Chile.

Sebastián Riedl Bosse. Dirección de Obras Municipales de Santiago  
Departamento de Planificación  
Municipalidad de Santiago  
Santiago. Chile.

Enrique Barrenechea. Consejería de Desarrollo Social  
Santiago. Chile.

Martha Schteingart. Sociedad Interamericana de Planificación  
Buenos Aires. Argentina.

Alfredo A. Etcheverry. Sociedad Argentina de Planificación  
Buenos Aires. Argentina.

Alfredo Y. Valladares. CIMEC-CORFO  
Santiago. Chile.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

**PLACTED** abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

## Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: [catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)