

# CAMBIOS RECIENTES EN EL SISTEMA URBANO CHILENO: UN ANALISIS DE LA DINAMICA HISTORICA Y PARTICULAR DE LAS ORGANIZACIONES ESPECIALES

FERNANDO SOLER RIOSECO  
SERGIO LEÓN BALZA \*

## ABSTRACT

*In this paper the authors incur in a succinct review of the theory of spatial organization as well as a characterization of some recent changes in the chilean spatial structure, particularly the departure from metropolitan concentration to the formation of extended centralized regional urban subsystems.*

*Additionally the paper becomes a reflection on the explanatory value and applicability of current methods of spatial analysis, opting out for a dynamic-historical perspective.*

---

## I. DISCUSION INTRODUCTORIA

---

El carácter primado de los sistemas espaciales<sup>1</sup>, vale decir, la distribución concentrada de actividades económicas y población en uno o pocos asentamientos humanos, es una característica común de la mayoría de los países latino-americanos.

Hasta mediados de los años setenta, los estudiosos de los procesos urbano-regionales alertaban una tendencia secular o crónica hacia la concentración espacial en estos países, siendo sus sistemas de asentamientos caracterizados por<sup>2</sup>:

- 1) Una alta concentración de actividades y población en una o dos áreas metropolitanas que monopolizan la vida política, económica y cultural de los países, siendo la concentración de las actividades económicas, particularmente las financieras, superior a la demográfica.

---

\* Egresado Programa Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente del I.E.U.

<sup>1</sup> Los términos "sistema espacial", "sistema urbano" y "sistema de asentamientos" son utilizados como sinónimos en este trabajo.

<sup>2</sup> SOLER RIOSECO, F. "An analysis of spatial formation in dependent countries: the Latin American case". Tesis Doctorado, Universidad de Cornell, septiembre 1976, pp. 26 a 28, EE.UU., y De MATTOS, C. "Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad", Revista EURE N° 32, diciembre 1984, Santiago, Chile.

- 2) La tendencia de otros puntos de concentración espacial a ser mucho menores en tamaño que los primeros, observándose una menor diversificación en las actividades económicas.
- 3) Un importante número de asentamientos o centros poblados agrupables en dos categorías:
  - i) centros urbanos de agroservicios, agroindustriales y ocasionalmente industriales, y/o cabezas administrativas regionales, provinciales o distritales, con una población que oscila alrededor de los 100.000 habitantes.
  - ii) ciudades dispersas en el espacio, generalmente no industriales y con escasos servicios, con poblaciones de entre 2.000 y 50.000 habitantes. Este es el caso de los países latinoamericanos que abarcan grandes y medianos territorios.
- 4) La presencia de un gran número de caseríos y pequeños asentamientos rurales espacialmente dispersos que aglutinan en algunos casos, y en especial en los países pequeños, a más de un tercio de la población total.

Hoy día, y muy especialmente en el caso chileno, los sistemas espaciales o de asentamientos humanos parecen experimentar una desaceleración en los procesos de concentración tanto a nivel nacional como al interior de las diferentes regiones en las que se fractura administrativamente a dicho espacio<sup>3</sup>, invitando a retomar una discusión teórica que parecía abandonada desde hace unos 15 a 20 años, relativa a la búsqueda de elementos explicativos de las tendencias en las organizaciones espaciales de los diferentes países, que den pie a una planificación regional o territorial efectiva.

En este sentido, el presente trabajo se orienta primeramente a una rápida revisión de la teoría que intenta explicar la estructura u organización espacial, para luego caracterizar e intentar dar explicación a la ocurrencia de algunos fenómenos recientes del caso chileno, reflexionando acerca del valor explicativo de los probables factores causales de las tendencias observadas.

---

## II. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ESPACIAL DE LOS ASENTAMIENTOS

---

En primer lugar, es menester aclarar que el estudio de los sistemas espaciales ha recurrido tradicionalmente al análisis demográfico como "herramienta sustituto" ante la dificultad de medir acuciosamente los efectos de la acumulación diferencial de stocks de capital y oportunidades económicas en el espacio<sup>4</sup>. Es decir, a excepción de los modelos o teorías de lugar central que se abordarán más adelante y que resaltan aspectos funcionales de los asentamientos, se ha optado generalmente por aproximaciones de tipo estático-descriptivo en preferencia a los alcances de corte histórico-dinámico que permitan discernir varia-

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, DAHER, A. "Agroubanización 'for export'", Revista EURE N° 41, diciembre 1987, Santiago, Chile.

<sup>4</sup> URIBE ECHEVARRÍA, F. "Urbanización, Concentración Espacial y Desarrollo", CIDER-Universidad de los Andes/ISS, Bogotá, Colombia, 1982. Reproducido en documentos del ILPES N° CPRD-C/68, p. 4.

bles independientes o explicativas manipulables a través de instrumentos de política. Esto último permite comprender, al menos parcialmente, la ineficacia del planeamiento regional o territorial practicado hasta la fecha, cuyas principales herramientas de análisis han tendido hacia lo adaptativo o "ex-post", en lugar de orientar "ex-ante" la organización espacial hacia la maximización del producto económico, el aprovechamiento racional del medio ambiente y la equidad social.

### *Teorías de lugar central*

Las primeras teorizaciones sobre la organización de los asentamientos humanos en el espacio provienen de los trabajos de Christaller y Lösch, y se relacionan fuertemente con el funcionamiento de economías agrarias. En ellos se deriva el ordenamiento espacial de centros poblados que emergería al identificar la distribución espacial de plantas que elaboran productos con distintos costos de transporte, funciones de demanda y posibilidades de explotar economías de escala, a partir de una serie de supuestos idealizados<sup>5</sup>, los cuales restringen la aplicabilidad de las teorías a la realidad<sup>6</sup>.

A pesar de la última aseveración, resulta importante esclarecer que el aporte fundamental de las teorías en comento radica en haber logrado la percepción de las ciudades como un "sistema dentro de un sistema de ciudades"<sup>7</sup>, lo que conforma un punto de partida fundamental para el planeamiento regional o territorial activo.

Las teorías de lugar central postulan a la ciudad como centro de distribución e intercambio de bienes y servicios, en estrecha relación con su "hinterland inmediato", estableciendo una jerarquía de centros poblados según sea la provisión de bienes y servicios en cada uno de ellos y, concomitantemente, de acuerdo a los diferentes tamaños poblacionales.

### *Distribución de ciudades por tamaño*

Dado el último antecedente señalado, y tomando como ejemplo al modelo de Christaller, el cual particulariza la distribución de servicios inmóviles y de

<sup>5</sup> Los supuestos a que se hace referencia son los siguientes:

- El espacio como planicie homogénea, con idénticas condiciones de recursos naturales en todos sus puntos.
- Posibilidades de producir bienes y servicios en las cantidades deseadas.
- Comportamiento "racional" de productores y consumidores (minimización de costos, asumiendo las funciones de producción y utilidad como datos dados).
- Iguales condiciones de densidad de población, de preferencias de los consumidores, y en las técnicas de producción de cada producto en cada punto del plano.
- Correspondencia de cada producto a una función de demanda diferente.
- Área de mercado hexagonal (polígono regular que más se aproxima a un círculo) para cada producto.

Referirse a HERMANSEN, T. "La Organización Espacial y el Desarrollo Económico. El Alcance y la Tarea del Planeamiento Espacial", UNRISD, Documento mimeografiado, julio 1969. Reproducido en documentos del ILPES, CPRD/D/2, Santiago, Chile, pp. 374 y 371.

<sup>6</sup> Para una discusión sobre las Teorías de Lugar Central, referirse a HERMANSEN, T., julio 1969, op. cit., y HERMANSEN, T. "Polos y Centros de Desarrollo en el Desarrollo Nacional y Regional: Elementos de un Marco Teórico para un Enfoque Sintético", UNRISD/69/C.77, Ginebra, diciembre 1969. También reproducido en documentos del ILPES N° CPRD-D/7, 1969 y publicado en la Revista EURE N° 10, septiembre 1974, y a URIBE ECHEVARRÍA., 1982, op. cit.

<sup>7</sup> HERMANSEN, T. Diciembre 1969, op. cit., p. 64.

alcance nacional, podría también rescatarse que esta última conduce a la derivación de una organización de asentamientos humanos en el espacio, que se puede asemejar a lo que se ha conocido como distribución "log-normal"<sup>8</sup>, es decir, una distribución jerarquizada de los asentamientos, de modo que la población de cada ciudad guarda una relación inversa con el rango por tamaño que ocupa la misma dentro del sistema o subsistema de centros poblados.

La existencia de dicha distribución jerarquizada de los asentamientos guarda una serie de complicaciones analíticas e interpretativas, a pesar de haber sido empíricamente constatada en diferentes países por un serie de investigadores (entre ellos F. Auerbach 1913, E. Goodrich 1926, M. Jefferson 1939, Zipf 1941. etc.)<sup>9</sup>, quienes elaboraron los modelos de "primacía" y "rango-tamaño".

En las décadas de los 60 y 70, investigadores tales como B. J. L. Berry, A. Linsky y S. El-Shaks intentaron relacionar un tanto infructuosamente la distribución log-normal de los asentamientos con el nivel de desarrollo, partiendo de un análisis de tipo "cruzado" o "cros-sectional" de varios países y para periodos determinados<sup>10</sup>. En este respecto, se piensa que la relación infructuosa antes citada y referida a la consideración de la concentración urbana como la expresión espacial de una etapa "intermedia" y transitoria en el proceso de desarrollo, de donde emana el vaticinio de una reducción gradual y por etapas de la primacía urbana a medida que los pises avanzan hacia el desarrollo, sólo podrá constatarse mediante un análisis de tipo histórico<sup>11</sup>. Además de ello, se ha señalado la posibilidad de que sean la utilización de diferentes formas de medición y el apego a diversos marcos conceptuales los elementos que hayan dificultado el logro de conclusiones más coherentes y convincentes en dichos estudios<sup>12</sup>.

#### *Primacía y log-normalidad*

A fines de los años 60, César A. Vapnarsky<sup>13</sup> proporcionó grandes aportes innovativos al estudio de la distribución de ciudades por tamaño en un trabajo sobre su país natal, Argentina. En dicho estudio Vapnarsky incorpora lo siguiente:

— analiza históricamente a un sólo país (lapso 1869-1960).

<sup>8</sup> Ibid., p. 52. El modelo de Lösch es de mayor elaboración que el de Christaller. El primero se aplica a bienes móviles, partiendo por aquellos de menor alcance espacial y, a diferencia de este último, permite que el modelo mismo determine el número de centros de servicios necesarios para cada centro de orden inmediato superior. El modelo de Lösch es más un modelo de especialización espacial, localización y comercio de bienes individuales que uno de organización espacial global. Referirse también a HERMANSEN, T., julio 1969, op. cit., p. 378.

<sup>9</sup> Referirse a URIBE ECHEVARRÍA, F. 1982. Op. cit., pp. 4 -y 5

<sup>10</sup> Ibid., pp. 11 a 24, y SOLER RIOSECO, F. Op. cit., pp. 5 a 10,

<sup>11</sup> SOLER RIOSECO, F. Op. cit., p. 59. En 1970, John Friedmann intentó elaborar una teoría que explicara las tendencias en los sistemas espaciales de los países en desarrollo. Dicho intento se limitó a la descripción de la evolución de los sistemas urbanos, sin lograr esclarecer mecanismos causales de los procesos de concentración e hipotética desconcentración subsiguiente de los sistemas, en la medida que las diferentes naciones avanzaban hacia el desarrollo. Para una revisión de este trabajo referirse a FRIEDMANN, J. "A Generalized Theory of Polarized Development", UCLA, EE.UU., 1970.

<sup>12</sup> Referirse a URIBE ECHEVARRÍA, F. Op. cit., pp. 10 a 20,

<sup>13</sup> VAPNARSKY, C. A. "On Rank-Size Distribution of Cities: An Ecological Approach", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 17, N° 14, julio 1969.

- analiza la primacía del sistema de asentamientos separando la(s) ciudad(es) primada(s) del resto del sistema de asentamientos, corrigiendo así los sesgos encontrados en otros trabajos en donde aparecían con un bajo índice de primacía aquellos países que contaban con más de una ciudad primada <sup>14</sup>.
- estudia al país y a regiones del mismo, logrando obtener una alta correlación entre regiones naturales definidas fisiográficamente y espacios regionales cuyos asentamientos se distribuyen log-normalmente.
- estudia los fenómenos de primacía y distribución rango-tamaño de los asentamientos en relación a *características económicas específicas*, es decir, el grado de apertura a mercados externos al espacio estudiado y la integración funcional al interior del sistema de asentamientos.

Vapnarsky, gracias al método seleccionado, concluyó, entre otras cosas y a diferencia de los estudios anteriormente mencionados, que primacía y distribución rango-tamaño no eran fenómenos excluyentes. Siendo lo primero dependiente del nivel de apertura de un espacio considerado a mercados externos y, lo segundo, del nivel de interdependencia interna del sistema de asentamientos, entendiendo a esto último como "...la cantidad total de interacción entre todos los posibles pares de unidades, dividido por la población que habita en dichas unidades" <sup>15</sup>.

Este aporte de Vapnarsky permitió además dilucidar el dilema de los autores que intentaron corroborar la supuesta relación existente entre primacía y niveles intermedios de desarrollo. Constatándose que la relación entre primacía y apertura de la economía nacional es también verdadera para el caso de los países "desarrollados", dado que si bien la exportación de materias primas no es dominante en el sector externo de estas economías, es posible detectar tendencias concentradoras en sus sistemas urbanos. Los niveles de "apertura" se relacionan en estos casos con la apropiación de excedentes provenientes de otras latitudes y la dirección administrativa y/o económica de los respectivos países.

#### *El sector externo de la economía*

Partiendo de un método similar al utilizado por Vapnarsky, vale decir, separando a la(s) ciudad(es) primada(s) del resto del sistema espacial, un estudio posterior <sup>16</sup> comprobó que, independientemente del nivel de desarrollo de los países, el carácter primado de los sistemas de asentamientos humanos experimenta una alta correlación con sus niveles de apertura medidos en función del Producto Territorial Bruto y el valor agregado de las transacciones del sector externo de la economía. En otras palabras se identificó una alta correlación entre los niveles de concentración en la organización espacial de los países y la orientación de las diferentes economías nacionales al desarrollo de su sector de exportaciones.

<sup>14</sup> Un ejemplo de ello es el trabajo de B. J. L. BERRY, "City Size Distribution and Economic Development". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 9, julio 1961.

<sup>15</sup> VAPNARSKY, C. A. Op. cit., p. 585.

<sup>16</sup> SOLER RIOSECO, F. 1976. Op. cit. En dicho estudio se incluye a 42 países de todos los continentes.

Otro aspecto de interés en el estudio que se reseña se vincula a la importancia de identificar la distribución espacial de la apropiación agregada de los excedentes financieros, particularmente aquellos provenientes de actividades económicas exportadoras, ya que se infiere que la localización prolongada de parte significativa de esos excedentes en un grupo determinado de centros poblados constituye un preámbulo necesario para la sucesión de procesos localizados de concentración espacial. Lo cual no restringe la correlación entre "primacía" y "apertura" de los sistemas urbanos a la exportación de bienes primarios, y la involucra con las características específicas del sector exportador.

Efectivamente, en dicho estudio se estima que no es sólo la estructura del sector externo de la economía (exportación de uno o pocos bienes primarios, de particulares bienes manufacturados, etc.), sino la consideración simultánea de la forma en que se desenvuelve dicho sector lo que ilustra con mayor grado de certeza la gestación del carácter más o menos concentrador de los procesos espaciales. Explicando, al menos parcialmente, que en países como Canadá, Australia y los Estados Unidos las etapas de exportación de bienes primarios experimentadas durante el siglo pasado no hayan conducido a la formación de sistemas espaciales con altos niveles de concentración como los observados en América Latina.

En los países citados, la fase exportadora de bienes primarios cedió el paso a un proceso espontáneo de industrialización que distribuyó tensiones en una serie de centros poblados. En cambio, en el caso de los países latinoamericanos se piensa que el Estado, respondiendo a las presiones originadas de lo que Raúl Prebisch llamó la "diversificación prematura de la demanda" por parte de los sectores sociales de mayores ingresos, permitió escasos espacios de espontaneidad al desarrollo industrial (y económico en general), el cual se localizó preferentemente en espacios ya privilegiados por el goce de los excedentes financieros de la economía de exportación de bienes primarios, conduciendo a niveles de concentración urbana sin precedentes a nivel mundial. De allí que haya sido la forma en que se desarrolló el sector externo de las economías latinoamericanas en su fase primario-exportadora, y la forma en que se desarrollaron los restantes sectores de la economía, lo que originó un patrón particular de localización de los excedentes financieros que conlleva hasta el presente efectos restrictivos sobre la diversificación funcional de los sistemas espaciales, favoreciendo fundamentalmente a los centros poblados de mayor tamaño.

Adicionalmente, y a modo de finalizar esta sección, el estudio en comento plantea que el análisis de los elementos "externos" al sistema de asentamientos es apenas un punto de partida, enfatizando la necesidad de profundizar el estudio de aquellos aspectos internos y particulares de los sistemas para poder comprender e interpretar cabalmente los mecanismos causales de sus tendencias estructurales<sup>17</sup>.

---

### III. INERCIA CENTRALISTA Y CAMBIOS RECIENTES EN EL SISTEMA ESPACIAL CHILENO: UNA REVISIÓN DE ALGUNOS FACTORES EXPLICATIVOS DE CARÁCTER INTERNO

---

Es posible afirmar que los niveles de primacía observados en los sistemas urbanos latinoamericanos son, en concordancia con el último estudio anteriormente comentado, una resultante directa de lo que se ha llamado la Economía

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 42.

Exportadora Tradicional que caracterizó a esos países, muy particularmente desde la segunda mitad del siglo XIX hasta las grandes crisis mundiales del primer cuarto del siglo XX<sup>18</sup>, y que significó exponerlos a los rigores del mercado internacional en condiciones desventajosas y dependientes.

A partir de 1929, aproximadamente, la política de sustitución de importaciones, asumida explícitamente por las naciones de América Latina, contribuyó aún más a los procesos de concentración en los sistemas de asentamientos por cuanto las industrias sustitutivas, dirigidas en su primera fase a la producción de Meses de consumo final, prefirieron localizarse en las cercanías de los mercados, vale decir, en las grandes ciudades, atrayendo a nuevas masas de migrantes en busca de fuentes de trabajo y contribuyendo una vez más a la inercia centralista que ha dominado a estos países<sup>19</sup>. De esta manera, el patrón centralizado de localización de los excedentes financieros reincide en un proceso de causación circular en desfavor de los centros poblados de tamaño pequeño e intermedio, los que, con algunas excepciones (favorecidas por políticas estatales puntuales) y ya débiles como lugares centrales, no logran dinamizar una base económica productora de bienes y servicios destinados al mercado doméstico.

En referencia al caso chileno, y en concordancia con las apreciaciones anteriores, se observa un aumento en la primacía del sistema urbano o sistema de asentamientos, particularmente hasta la década de los años 70 (referirse al cuadro que sigue).

Como puede ser observado, los indicadores de concentración espacial muestran importantes incrementos intercensales entre 1952 y 1970, apreciándose algunas reducciones a partir de esta última fecha.

C U A D R O N ° 1  
PRIMACÍA URBANA Y CONCENTRACION EN EL SISTEMA URBANO CHILENO<sup>20</sup>

Año Censal	Primacía "2"	Primacía "4"	Índice "Z"	Gini
1952	3,837	2,089	1,344	0,795
1960	4,591	2,255	1,374	0,817
1970	5,425	2,567	1,397	0,835
1982	5,658	2,561	1,398	0,845

Como puede ser observado, los indicadores de concentración espacial muestran importantes incrementos intercensales entre 1952 y 1970, apreciándose algunas reducciones a partir de esta última fecha.

<sup>18</sup> "Pocas regiones participaron en la expansión del capitalismo mundial en el siglo XIX como lo hizo América Latina". *ibid.*, p. 14.

<sup>19</sup> Esta inercia centralista puede también explicarse a partir de una variedad de otros factores tales como el centralismo institucional heredado desde los tiempos coloniales y otras particularidades históricas, tales como las relaciones centro-periferia tanto internas como externas a los países. Referirse, por ejemplo, a Véliz, C. "Centralism and Nationalism in Latin America", en *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*, editado por H. J. Wiarda. The University of Massachusetts Press, EE.UU. 1974, y a ROBERTS, B. "Cities of Peasants: The Political Economy of Urbanization in the Third World", Edward Arnold (Publishers) Ltd., Gran Bretaña, 1978.

<sup>20</sup> SOLER RIOSECO, F.; SABATINI D., F.; ROJAS, E.; ARENAS, F. "Evolución de los Asentamientos Humanos en Chile". Proyecto DIUC N° 185/84, Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, diciembre 1985, Santiago, Chile. Tablas N° 19 y 20.

— Primacía "2" =  $P_1 : P_2$ . Primacía "4" =  $P_1 : (P_2+P_3+P_4)$ .

Siendo P = población; y los números 1 al 4 el rango de la ciudad según tamaño.

— Índice "Z" = Índice de concentración del sistema urbano en su totalidad. Es el exponente de la fórmula de distribución rango-tamaño.

— Índice Gini = Concentración de población en relación a la totalidad del espacio nacional.

De acuerdo a lo que se ilustra en el cuadro N° 2, a estas cifras puede añadirse que la Región Metropolitana de Santiago ha incrementado su peso demográfico relativo, mientras casi la totalidad de las regiones restantes mantienen o disminuyen su aporte al total nacional. Tal y como lo observa la investigadora Dagmar Raczynski, en cada decenio sólo una o pocas regiones incrementan su peso poblacional porcentual: "En los años 50 lo hicieron Valparaíso (V), Aysén (XI) y Magallanes (XII); en la década del 60, Tarapacá (I), Atacama (III) y Aysén (XI); y en la del 70 Tarapacá (I), Antofagasta (II) y Magallanes (XII)"<sup>21</sup>

De acuerdo con las cifras provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas, el proceso concentrador de la Región Metropolitana de Santiago (que ocupa apenas un 2% del territorio nacional) continuará en ascenso, hasta alcanzar en el año 2000 al 41,5% de la población del país.

C U A D R O N ° 2  
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA POBLACION CHILENA (51)<sup>22</sup>

Regiones	1952	1960	1970	1982	1990	2000
I Tarapacá	1,7	1,7	2,0	2,4	2,7	3,0
II Antofagasta	3,1	2,9	2,8	3,0	3,0	2,9
III Atacama	1,4	1,6	1,7	1,6	1,5	1,4
IV Coquimbo	4,4	4,2	3,8	3,7	3,7	3,7
V Valparaíso	10,6	10,9	10,9	10,7	10,5	10,3
VI O'Higgins	6,1	5,7	5,5	5,2	5,0	4,7
VII Maule	8,1	7,6	6,9	6,4	6,4	6,3
VIII Bio-Bío	14,7	14,7	14,1	13,4	12,7	11,9
IX Araucanía	8,8	7,7	6,8	6,2	6,0	5,9
X Los Lagos	10,1	9,1	8,4	7,5	7,0	6,5
XI Aysén	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
XII Magallanes	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2	1,3
R.M.S.	29,6	32,4	35,5	38,1	39,7	41,5
TOTAL	99,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Parte importante de la continuación de los procesos de centralización se explica por la inercia que se origina del tamaño ya alcanzando por las principales aglomeraciones urbanas. Este punto puede ilustrarse a partir de un ejemplo concreto relativo a la contribución regional al Producto Geográfico Bruto (P.G.B.), donde se puede observar que, a pesar de que el aporte de la Región Metropolitana de Santiago se vio reducido en un 1,7% entre 1974 y 1982, en términos absolutos se produjo un incremento en el P.G.B. regional de magnitud similar al P.G.B. total producido en regiones industriales como la de Tarapacá (I) o agroindustriales como la Región de Los Lagos (X), y superior al P.G.B. de regiones pobres tales como Atacama (III) o Coquimbo (IV)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> RACZYNSKI, D. "La Regionalización y la Política Económico-Social del Régimen Militar: El Impacto Regional". Notas Técnicas CIEPLAN N° 84, Santiago, Chile, julio de 1986. pp. 75 y 76.

<sup>22</sup> Ibid. Cuadro N° 27. Tomado del Censo Nacional de Población de cada año indicado, compatibilizando las cifras a la división político-administrativa vigente desde 1975.

Las proyecciones se obtuvieron del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, "Chile. Proyecciones de Población por Sexo y Edad. Regiones. 1980-2000", Santiago de Chile, noviembre de 1987.

<sup>23</sup> Ibid., Cuadro N° 10. \$ 9.508.800,00 en miles de pesos constantes de 1977.

Asimismo, se observa que la Región Metropolitana de Santiago (R.M.S.) ha mostrado mejores ritmos de recuperación económica en relación al resto de las regiones, una vez finalizados los periodos recesivos por los que atravesó el país en los años 1975/76 ó 1981/82<sup>24</sup>, lo que ilustra no sólo la envergadura de las actividades económicas de la R.M.S., sino, a la vez, sus niveles de regeneración originados de las externalidades típicas de toda gran ciudad.

A pesar de las apreciaciones anteriores, es importante observar que en años recientes el sistema espacial chileno comienza a experimentar signos de desaceleración en su ritmo concentrador. El cuadro N° 3 muestra una pequeña disminución en las variaciones intercensales de los índices de primacía y concentración del sistema urbano nacional.

C U A D R O N ° 3  
PRIMACIA Y CONCENTRACION EN EL SISTEMA URBANO CHILENO  
VARIACIONES INTERCENSALES (%) <sup>25</sup>

<i>Período</i>	<i>Primacía "2"</i>	<i>Primacía "4"</i>	<i>Índice "Z"</i>	<i>Gini</i>
1952-60	19,65	7,95	2,23	2,77
1960-70	18,17	13,83	1,67	2,20
1970-82	4,29	-0,23	0,07	1,20

También se identifican fenómenos interesantes al revisar las tasas de crecimiento poblacional de las áreas metropolitanas y de los centros poblados con más de 20.000 habitantes (cuadros N°s 4 y 5).

C U A D R O N ° 4  
TASAS DE CRECIMIENTO URBANO (% ANUAL).  
AREAS METROPOLITANAS vs. PROMEDIO NACIONAL

<i>Período</i>	<i>País</i>	<i>A.M. Santiago</i>	<i>A.M. Valparaíso</i>	<i>A.M. Concepción</i>
1952-60	4,85	5,29	2,96	6,06
1960-70	3,29	3,80	2,08	2,62
1970-82	2,65	2,48	2,12	2,74

<sup>25</sup> Ibid., p. 61.

<sup>26</sup> Este cuadro y los dos siguientes fueron elaborados a partir de las tablas N°s 1, 2, 3, 19, 20, 21 y 22 del trabajo de SOLER RIOSECO, F. et al., op. cit., 1935. Se prefirió no hacer proyecciones de la dinámica de los centros poblados debido a lo poco confiable que resultaría proceder a ello sin la suficiente información, particularmente sobre los movimientos migratorios, lo cual atañe a los niveles espaciales inferiores al provincial.

## CUADRO N° 5

## CENTROS URBANOS CON TASAS DE CRECIMIENTO SUPERIORES AL PROMEDIO NACIONAL SEGUN RANGO Y PERIODO INTERCENSAL

<i>Rangos de Población</i> (miles hab.)	<i>Número de Centros Urbanos con Tasas de Crecimiento Superiores al Promedio Nacional por Período Intercensal.</i>		
	1952-60	1960-70	1970-82
20 a < 50	5	4	10
≥ 50 a < 100	0	4	6
≥ 100 a < 500	1	3	5
≥ 500	1	1	1

Así, por un lado se detecta una disminución importante en las tasas de crecimiento de los centros urbanos de mayor tamaño a nivel nacional y, por el otro, un incremento significativo en el número de centros con poblaciones que oscilan entre 20.000 y 500.000 habitantes, particularmente en los rangos 20.000 a 50.000 y 50.000 a 100.000.

Durante el lapso 1970-82 y por primera vez en muchas décadas, la tasa de crecimiento del Area Metropolitana (A.M.) de Santiago se ve reducida a niveles inferiores a la tasa promedio nacional, lo que ya había ocurrido con el A.M. de Valparaíso desde los años 50 y con el A.M. de Concepción durante el decenio 1960-70.

Hoy día es posible observar una Región Metropolitana donde centros de menor tamaño se presentan dinámicos ante un Area Metropolitana de Santiago menos pujante desde el punto de vista de su ritmo de crecimiento demográfico, lo que, unido a procesos similares en las regiones de Valparaíso y, en menor medida del Bío-Bío, conduce a ponderar la posibilidad de que el sistema urbano chileno se encuentre en la alborada de un proceso desconcentrador, al menos al interior de las regiones donde se ubican las áreas metropolitanas del país.

De hecho, de los 10 centros poblados en el rango de 20.000 a 50.000 habitantes, cuyas tasas de crecimiento anual superaron a la tasa promedio nacional durante el período 1970-82, seis (6) de ellos (Peñaflor, Talagante, Melipilla, Limache, Los Andes y La Calera-Melón) se encuentran ubicados en las cercanías del A.M. de Santiago (los tres primeros) y el A.M. de Valparaíso (los tres últimos, siendo el caso de Los Andes uno de relativa equidistancia entre ambas Areas Metropolitanas). Lo cual hace necesario resaltar que el proceso incipiente de "desconcentración" espacial que se comenta, bien puede ser una expresión más compleja y particular de "concentración", por cuanto el mismo se desarrolla en aquellas regiones cuyas capitales resultan las más populosas a nivel nacional. Fenómeno que resulta particularmente importante para el A.M. de Santiago cuyo crecimiento había mantenido un carácter históricamente monolítico o individual al interior de la Región Metropolitana de Santiago, sin efectos significativos sobre el crecimiento de otros centros urbanos al interior de su espacio regional.

Esta situación es también detectada al analizar la dinámica de la primacía a nivel intrarregional. En el cuadro N° 6 se observa que, de nuevo, las regiones donde se ubican las tres ciudades de mayor tamaño a nivel nacional, vale decir,

la Región Metropolitana de Santiago, Valparaíso y Bío-Bío (Concepción), las cuales aportan cerca del 64% del P.G.B. nacional y concentran al 62,9% de la población (ver cuadro N° 2), presentan variaciones porcentuales negativas o nulas en la primacía regional desde el período intercensal 1960-70, reflejando una desaceleración en el proceso concentrador al interior de las respectivas regiones.

C U A D R O N ° 6  
PRIMACIA URBANA REGIONAL. VARIACION PORCENTUAL PRIMACIA. "4".  
PERIODO 1952-1982 (%) <sup>27</sup>

Región	1952-60	1960-70	1970-82	1952-82
XI Aysén	-3,8	55,4	44,6	116,2
VI L. G. B. O'Higgins	4,8	48,5	24,0	92,8
II Antofagasta	16,3	21,5	10,0	55,4
IX Araucanía	3,7	24,7	10,6	43,1
XII Magallanes	22,0	1,7	7,4	33,3
VIII Bío-Bío	17,0	-3,8	0,0	12,5
IV Coquimbo	-8,1	23,7	-15,2	-3,5
VII Maule	-14,7	-8,0	18,0	-3,9
III Atacama	-9,0	-6,3	8,6	-7,4
Reg. Metrop. Stgo.	7,0	-1,7	-13,4	-8,9
X Los Lagos	-1,7	0,0	-10,7	-12,2
I Tarapacá	-29,1	23,0	-1,6	-14,2
V Valparaíso	-16,6	-1,1	-2,5	-19,6

El fenómeno detectado podría no ser otra cosa que la formación de "subsistemas urbanos centrales"<sup>28</sup>, probablemente originados de nuevos patrones de distribución de los excedentes financieros, ligados al dinamismo de actividades económicas particulares. Dichos subsistemas urbanos centrales constarían de una área conurbada en crecimiento (núcleo del subsistema), una red de centros urbanos de menor tamaño y áreas rurales vinculadas al área conurbada <sup>29</sup>.

#### *Subsistemas Urbanos Centrales y el Dinamismo de la Economía de Exportación*

En acuerdo con la discusión precedente, lo que parece estar ocurriendo en el caso chileno es la conformación de al menos tres subsistemas centrales: en la Región Metropolitana de Santiago, en la Región de Valparaíso y en la Región del Bío-Bío. Hecho muy vinculado al surgimiento de una economía

<sup>26</sup> RACZYNSKI, D. 1985. Op. cit., cuadro N° 8.

<sup>27</sup> SOLER RIOSECO, F. *et a*, Op. cit., 1985, tabla N° 27. Es posible que se cuestione la incorporación de la Región Metropolitana de Santiago en este cuadro por cuanto, de los tres centros que se incluyen en el indicador, Talagante, Peñaflores y Melipilla, los dos primeros forman parte de lo que el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) considera "Santiago Metropolitano", es decir, se ubican en comunas que presentan estrechos vínculos laborales, culturales, comerciales y recreativos con la ciudad de Santiago; tienen más del 50% de población urbana y se encuentran a no más de una hora de viaje en locomoción colectiva desde la sede administrativa comunal al centro de la ciudad de Santiago (INE "Localidades Pobladas R.M.S.", Santiago de Chile, abril de 1982, p. LXX). Su inclusión se hace con fines ilustrativos de la tendencia que se empieza a observar.

<sup>28</sup> Término tomado de DE MATTOS, C. 1984. Op. cit., p. 11.

<sup>29</sup> *Ibid.*

de exportación estimulada por el Estado y ligada principalmente a la explotación agrícola y silvícola.

En comparación con la economía exportadora tradicional reseñada en secciones anteriores, el auge exportador actual muestra mayores niveles de diversificación, tecnificación y, al mismo tiempo, se ha constituido en un gran atraedor, si bien temporalmente, de fuertes contingentes de mano de obra, despojando a las áreas rurales tradicionales y estimulando el crecimiento de los centros urbanos de menor tamaño, particularmente en el rango de 5.000 a 20.000 habitantes. Es así que, por ejemplo, en la Región del Bío-Bío, pequeños centros poblados tales como Cabrero, Laja, Hualqui, Arauco y Curanilahue, todos pertenecientes o muy cercanos al rango poblacional antes mencionado, experimentaron tasas de crecimiento que oscilaron entre 4 y 11% anual durante el lapso 1970-1982.

Si bien en la Región Metropolitana de Santiago y la Región de Valparaíso, y a diferencia del caso de la Región del Bío-Bío, los centros urbanos más dinámicos pertenecen a rangos poblacionales superiores (20.000 a 50.000 habitantes), el fenómeno que explica la conformación de "subsistemas urbanos centrales" pareciera ser el mismo. Es decir, el desarrollo de actividades económicas con ventajas locacionales particulares, no asumibles por las ciudades centrales de cada una de las tres regiones, pero beneficiadas (estimuladas) por la cercanía a esas ciudades en términos de los servicios especializados de apoyo a las actividades económicas y la participación directa de agentes residentes en las ciudades centrales. En otras palabras, el fenómeno en discusión no es uno de "desborde" de las ciudades centrales a consecuencia de sus (crecientes) deseconomías y como circunstancia "ex-ante" a la producción de dinamismos en centros poblados de menor tamaño, sino la ocurrencia de dinamismos locales que se benefician de externalidades particulares de las ciudades centrales.

En relación a lo observado en la Región Metropolitana de Santiago, se considera que el análisis debe trascender los límites regionales e incluir a la ciudad de Rancagua, la que ha experimentado una de las más elevadas tasas de crecimiento dentro del rango de ciudades con poblaciones superiores a los 100.000 habitantes (3,98,% anual, durante el período 1970-82).

Aunque el peso poblacional relativo de la región donde se ubica dicha ciudad (VI Región o del Libertador Bernardo O'Higgins) ha disminuido en relación al total nacional, la primacía urbana de Rancagua respecto a su subsistema urbano regional ha experimentado incrementos importantes desde el período intercensal 1960-70 (referirse al cuadro N° 6), alcanzando el segundo lugar entre todas las regiones del país en términos de su incremento porcentual en primacía (Primacía "4") durante el lapso 1952-1982.

Ante la dimensión de las cifras precedentes, es posible plantear que las altas tasas de crecimiento de esa ciudad sean explicadas por factores que, más allá de su rol residencial y de servicios para el complejo minero de El Teniente, se relacionen con su incorporación al subsistema urbano central de Santiago, al que ya se ha hecho referencia, y en el cual ella se inserta como cabeza de un "corredor urbano" en proceso de consolidación en el espacio que se despliega desde el sur de Santiago hasta Rancagua. Lo que a su vez se vincula con el dinamismo local de actividades económicas ligadas a la agroexportación, y en relación de recíproco beneficio funcional con la mencionada ciudad. Así, la ciudad de Rancagua estaría emergiendo como "punta de lanza" o "beach head"

del sistema financiero y de servicios de la ciudad de Santiago, al interior de un espacio económicamente activo y como efecto multiplicador localizado de la economía exportadora de la VI Región.

Respecto al resto del sistema urbano nacional, no se observan tasas de crecimiento significativas que evidencien un proceso de urbanización más des-concentrado, con la excepción de las ciudades de Arica, Iquique, Punta Arenas, Copiapó, Antofagasta y Temuco, las cuales experimentaron tasas incrementales significativamente superiores al promedio nacional durante el período 1970-82 (2,65% anual), siendo éstas<sup>30</sup>:

<i>Ciudades</i>	<i>Tasas de Crecimiento 1970-82 (% anual)</i>
Iquique	4,56
Arica	3,90
Punta Arenas	3,83
Copiapó	3,58
Antofagasta	3,15
Temuco	2,90

Exceptuando a Temuco y Copiapó, estas ciudades se localizan en regiones cuyas tasas de crecimiento poblacional también superaron significativamente al promedio nacional (referirse al cuadro N° 7), lo cual se explica precisamente por el dinamismo demográfico de las ciudades antes citadas.

Adicionalmente, las regiones a las que se hace referencia se caracterizan por su situación extrema dentro del territorio nacional, la existencia de subsistemas urbanos precarios, escasa población rural y el haber sido favorecidas por políticas estatales puntuales durante periodos considerables de tiempo.

CUADRO N° 7  
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL DE POBLACION<sup>31</sup>

<i>Región</i>	<i>1960-70</i>	<i>Períodos y Tasas (% anual) 1970-80</i>	<i>1982-85</i>
I Tarapacá	3,94	3,42	3,56
II Antofagasta	1,83	2,13	2,25
III Atacama	2,91	1,13	1,17
IV Coquímbo	1,19	1,33	1,48
V Valparaíso	1,94	1,41	1,35
VI L. G. B. O'Higgins	1,43	0,94	1,33
VII Maule	1,14	0,96	1,05
VIII Bío-Bío	1,69	1,17	1,19
IX Araucanía	0,69	0,79	0,58
X Los Lagos	1,29	0,58	0,48
XI Aysén (G. Ibáñez)	2,91	2,12	2,13
XII Magallanes	2,26	2,85	2,93
Región Metropolitana	3,22	2,56	3,19
País	2,13	1,71	2,02

<sup>30</sup> SOLER RIOSECO, F. *et al.* Op. cit., 1985, tabla N° 3.

<sup>31</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

En las regiones donde se ubica la totalidad de las ciudades últimamente citadas se evidencian procesos concentradores a partir de las variaciones incrementales en sus respectivos índices de primacía (referirse al cuadro N° 6), particularmente para el caso de las regiones de Araucanía y Atacama al conjugar sus procesos crecientemente primados con bajas tasas de crecimiento regional respecto al promedio nacional.

En el caso específico de la Región de Araucanía, esto último denota una alta concentración relativa de población en Temuco, su ciudad capital, la cual parece consolidarse como principal centro urbano de servicios y actividades agroindustriales en apoyo a la economía agraria tradicional orientada al mercado nacional, quebrando el equilibrio histórico que existía entre las ciudades de las regiones de Araucanía y Los Lagos.

En lo que respecta a la Región de Tarapacá, ubicada al extremo norte del país, y donde se observa la mayor tasa de crecimiento poblacional además de una situación muy variable en el índice de primacía en el transcurso del tiempo, el subsistema urbano presenta la peculiaridad de contener "dos" cabezas visibles, Arica e Iquique, ambas muy dinámicas en términos económicos y escasamente vinculadas con el resto de los centros poblados de la región, los cuales pertenecen a jerarquías muy inferiores en cuanto a población y diversificación funcional.

---

#### IV. COMENTARIOS FINALES

---

Las últimas secciones del presente trabajo han pretendido ilustrar cómo las peculiaridades nacionales pueden explicar una parte importante de los cambios observados en los sistemas espaciales.

Si bien es indudable que el sistema urbano nacional no presenta grandes modificaciones respecto al patrón altamente centralizado descrito en las primeras secciones, existen indicios que reflejan algunos cambios marginales, particularmente en aquellas regiones que contienen áreas metropolitanas, lo que no debe ser interpretado precipitadamente como evidencia de un proceso de "desborde" de las metrópolis, sino más bien como una expresión peculiar del desarrollo y crecimiento de la economía de exportación no tradicional, vinculada a las externalidades que proveen las regiones metropolizadas.

Se estima, además, que el incipiente proceso de gestación de "subsistemas urbanos centrales" amerita ser analizado en profundidad para poder producir respuestas idóneas en términos de políticas de inversión y planificación urbano-regional que se orienten a maximizar el potencial que dichos fenómenos podrían significar en términos económicos y sociales. En particular, ante la existencia de importantes diversidades al interior de los tres subsistemas urbanos centrales preliminarmente identificados, específicamente, el mayor grado de inestabilidad y precariedad que presentan los pequeños y dinámicos centros poblados del subsistema central de la Región del Bío-Bío en relación al caso de los subsistemas centrales de las regiones de Valparaíso y Metropolitana.

De no identificar en forma idónea tanto la realidad misma de los procesos urbanos señalados, como las peculiaridades estructurales y funcionales de cada

caso, se podría soslayar una interesante oportunidad de consolidar el asentamiento de población en una serie de espacios intrarregionales de gran potencial económico, estimulando nuevamente importantes flujos poblacionales hacia las áreas metropolitanas.

En relación a las reflexiones anteriores, se considera que resta un largo trecho por recorrer en el campo de los estudios urbano-regionales y el logro de una planificación efectiva, dentro de lo cual se quisieran señalar dos aspectos de interés: por un lado, el análisis del efecto temporal diferencial de los fenómenos económicos sobre la organización del territorio requiere de mayor precisión y afinamiento. Por otra parte, y como ya lo indicara César Vapnarsky<sup>32</sup>, se impone necesario depurar indicadores que expliciten tanto los niveles de integración entre las unidades de un sistema espacial predefinido, como los niveles de cerramiento de los subsistemas.

Debe reconocerse, tal y como se expresó al inicio de este trabajo, que los estudios demográficos sólo constituyen un sustituto del análisis de la situación diferencial de oportunidades económicas y stock de capital en el espacio. Se ha recurrido a ello a falta de formas de medición más precisas, explicativas y dinámicas, y a conciencia de que los indicadores de primacía y concentración urbana no reflejan llanamente la dinámica individual de los asentamientos que se incorporan en su estimación.

<sup>32</sup> VAPNARSKY, C. A. 1969. Op. cit., p. 593.

## DESARROLLO Y SOCIEDAD

Nº 21

Marzo 1988

El número veintiuno de la Revista *Desarrollo y Sociedad* comprende los siguientes trabajos:

- *Las complementariedades en la teoría del desarrollo.* Eduardo Sarmiento Palacio.
- *Evolución de la distribución del ingreso en Colombia.* Alvaro Reyes P.
- *Los fundamentos estadísticos de El Otro Sendero.* R. G. Rossini y J. J. Thomas.
- *Ortodoxia y heterodoxia en los procesos de ajuste macroeconómico en América Latina.* Mauricio Cárdenas Santa María.
- Comentario al ensayo "*La evolución de la dinámica espacial en Colombia*", de Samuel Jaramillo y Luis Mauricio Cuervo. Carlos A. de Mattos.
- Comentario a "*Tasa de interés y variaciones en el grado de apertura de la economía colombiana durante el período 1967-1985*", de Jorge H. Toro C., Patricia Correa, Roberto Steiner y Rodrigo Suescún.
- *Réplica.* Jorge H. Toro C.

Suscripciones y correspondencia general debe dirigirse a la Revista *Desarrollo y Sociedad*, CEDE  
Universidad de los Andes  
Apartado Aéreo 4976  
Bogotá, Colombia  
Tels.: 2430295-2348156

Valor de la suscripción anual  
Nºs 21 y 22 en Colombia \$ 2.000  
Exterior US\$ 22.