

## PARTE II

DEL ÁNGULO DE LAS ESTRUCTURAS:  
MUNDIALIZACIÓN, RED URBANA  
Y RED TÉCNICA

*DO ÂNGULO DAS ESTRUTURAS:  
MUNDIALIZAÇÃO, REDE URBANA  
E REDE TÉCNICA*

---

# **Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina**

## **Una visión histórico-comparativa**

**Luis Mauricio Cuervo González\***

### **Introducción**

**A**nivel socioespacial, América Latina posee una serie de peculiaridades que la distinguen del resto del mundo y la constituyen en una región con identidad propia, así su heterogeneidad interna sea grande. El alto nivel de concentración de la población en la ciudad más grande es uno de estos rasgos característicos.

En este artículo nos proponemos precisar el concepto que permite describir y explicar mejor esta peculiaridad. Con tal propósito elaboraremos el concepto de primacía urbana, describiremos los rasgos centrales de su evolución histórica, identificaremos las peculiaridades latinoamericanas e intentaremos, finalmente, explicarlas. Estas explicaciones se desarrollarán para dos períodos históricos claramente diferentes, la posguerra (1945-1970) y la mundialización (1970-1990). Las evoluciones propias de la década de 1990 requieren una elaboración específica y no fueron incluidas en el texto presentado a continuación.

### **El concepto de primacía urbana**

La primacía urbana es un aspecto particular, una expresión concreta de un fenómeno más general, la concentración urbana. La ciudad mayor establece rela-

---

\* Economista de la Universidad de los Andes, Bogotá. Doctor en Urbanismo de la Universidad de París XII. Profesor Titular y director del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de los Andes entre 1998 y 2001. Actualmente es investigador del ILPES de la CEPAL.

ciones muy particulares con el resto de la red urbana a la cual pertenece. Estas relaciones se expresan a través de los cambios en el peso relativo de la primera ciudad en dimensiones muy variadas como la población, el empleo, la generación de riqueza, la distribución de poder y la capacidad de innovación cultural, social y productiva. Estas relaciones entre ciudad primada y sistema urbano están regidas por condiciones muy particulares de cada país y de cada momento de su historia. Sin embargo, a pesar de esta riqueza y diversidad, la primacía presenta una serie de regularidades empíricas, espacio-temporales, que permiten hablar de dos funciones de primacía complementarias: la función diacrónica y la función sincrónica.

En algunos casos, las relaciones entre la primera ciudad de un país y su red urbana se caracterizan por el excesivo peso de la ciudad mayor en la vida nacional. En estos casos hablaremos de macrocefalia urbana, y el calificativo de “excesivo” será empleado con criterios principalmente estadísticos.

Esta definición de primacía se despoja de la connotación normativa de definiciones previas. La primacía ha sido tradicionalmente interpretada como síntoma de disfuncionalidad social o de desintegración de la red urbana. Este carácter patológico no ha sido rigurosamente demostrado, y se impone en la actualidad como un obstáculo al avance de la investigación en este campo. Comenzaremos haciendo un breve recuento del origen del término y de sus debilidades para justificar nuestra decisión de despojarlo de su carácter normativo. Este recuento será útil, por otro lado, para justificar la necesidad de desarrollar investigaciones histórico-comparativas como el mecanismo más eficaz para superar las actuales dificultades.

### **El origen y las dificultades del concepto de primacía**

La ya propuesta definición de primacía urbana pretende corregir las deficiencias de las dos versiones más conocidas del mismo concepto. En ambos casos, el problema mayor es su injustificado uso normativo.

Jefferson (1939) es el primero en utilizar el término de ciudad primada contraponiéndolo a la ley de rango-tamaño o ley de Zipf (1941). El verdadero descubridor de la ley de rango-tamaño fue Auerbach (1913), quien la entendió como una función logarítmica inversa entre el tamaño de la ciudad y su rango

$$\text{Log } P = A - q \text{ Log } R$$

donde P es el tamaño demográfico de la ciudad, R es su rango, q la pendiente de la función cuyo valor es negativo y A es el valor del intercepto de la función en el eje vertical. Este intercepto es el tamaño teórico (estimado) de la ciudad mayor.

Zipf (1941) popularizó una versión particular de la ley de rango-tamaño, conocida como ley de Zipf. Supuso su pendiente igual a la unidad y estableció, por tanto, que el tamaño de las ciudades era una función aritmética del rango: la

segunda ciudad debería ser la mitad de la primera, la tercera un tercio de la ciudad mayor, y así sucesivamente hasta llegar a la ciudad de rango  $n$ . Propuso además, sin aportar prueba alguna, que la existencia de esta ley era expresión del grado de unidad e integración del respectivo sistema urbano. La ley de Zipf asumió así un carácter normativo: su existencia debía interpretarse como manifestación del “buen” grado de integración económico-territorial de la red urbana en cuestión.

Jefferson (1939) probó empíricamente que el tamaño de las ciudades mayores solía sobrepasar las tallas previstas por la ley de Zipf. La excepción se convirtió en norma, y ante las evidencias en contra de la ley de Zipf, Jefferson decidió acuñar el término de ley de la ciudad primada.

El concepto de primacía urbana surgió como contraevidencia a una ley falsamente interpretada como el comportamiento “deseable” de una red urbana nacional, la ley de Zipf. Por tanto, la presencia del fenómeno de la primacía, así definida, se asoció, de forma lógica y consistente con su origen, a la existencia de fenómenos disruptores de la “unidad e integración” del sistema urbano nacional. Sin embargo, la ley de la ciudad primada no tiene fundamento ni como contraevidencia de la ley de Zipf ni como manifestación de cualquier tipo de “desintegración”. La prueba empírica realizada por Jefferson tiene un valor de incidencia muy limitada; sólo contradice la ley de Zipf, es decir, la ley de rango-tamaño, cuando se supone  $q$  igual a la unidad. La validez general de la ley de rango-tamaño queda intacta pues no exige que el tamaño de las ciudades guarde una relación aritmética con el de la ciudad mayor. El valor normativo de la ley de la ciudad primada (expresión de alguna anormalidad) tampoco tiene fundamento, pues su base, la ley de rango-tamaño, no lo ofrece.

Las debilidades del término macrocefalia urbana, propuesto por la teoría de la urbanización dependiente (Castells, 1970), no son menos profundas. Su origen es médico. La macrocefalia es una enfermedad, manifiesta en un tamaño excesivamente grande de la cabeza del recién nacido. Este tamaño se encuentra usualmente asociado a la existencia de excesos de líquido en la cavidad craneal (hidrocefalia). La macrocefalia constituye así, en sus orígenes, un estado patológico que exige tratamiento médico.

La teoría de la urbanización dependiente transpone el término de macrocefalia al campo de la investigación urbana sin despojarlo de su origen médico. La macrocefalia urbana se define como la existencia de ciudades mayores (o “cabezas urbanas”) desproporcionadamente grandes con respecto al sistema de ciudades que les sirve de soporte. El uso de este calificativo se justifica con dos argumentos. La teoría de la urbanización dependiente asume que se puede hablar de “desproporción” porque la macrocefalia es expresión de una disfuncionalidad estructural de los sistemas urbanos latinoamericanos; en otras palabras, porque se trata de una situación patológica social. Adicionalmente, el desequilibrio demográfico entre la ciudad mayor y las restantes se supone peculiar al caso latinoamericano.

mericano; no es una enfermedad genérica de la urbanización capitalista, sino específica al capitalismo periférico latinoamericano. Por tanto, hablar de macrocefalia urbana implica, según dicha teoría, reconocer una “malformación estructural” particular al caso latinoamericano.

Singer (1979) criticó severamente este concepto. El proceso de concentración urbana es inherente al desarrollo capitalista industrial, y su presencia en América Latina no expresa ninguna singularidad. Estos desequilibrios urbanos han sido experimentados por todos aquellos países en donde la industrialización capitalista ha cobrado presencia. Aparte de esto, la teoría de la urbanización dependiente se ahorra la presentación de criterios objetivos para explicar por qué se trata de una “disfuncionalidad” estructural. Para obtener este resultado habría que probar, dice Singer, con sobrada razón, que la macrocefalia urbana está trabando el proceso de acumulación capitalista. Tal prueba no ha sido hasta ahora provista por ninguno de los autores que defiende la teoría de la urbanización dependiente. Por lo tanto, en este caso, como en el anterior, los fundamentos empíricos y conceptuales del término macrocefalia urbana son particularmente débiles: ni su connotación normativa está adecuadamente fundamentada, ni su acepción comparativa internacional e histórica está debidamente documentada.

Wheaton y Shishido (1980) refuerzan y matizan los argumentos de Singer. Demuestran la existencia de una relación curvilínea entre desarrollo económico (medido a través del ingreso per cápita) y concentración urbana: en una primera fase el desarrollo hace crecer la concentración urbana; una vez que se arriba al punto de saturación, el desarrollo económico ulterior se acompaña de desconcentración urbana. Esta relación abre una alternativa de interpretación interesante, pues la primacía urbana latinoamericana podría explicarse por la fase de su desarrollo que, al ser inferior a la de los países avanzados con los que se establece comparación, se acompaña de niveles de concentración urbana superiores a los propios de las fases superiores del desarrollo capitalista.

Sin embargo, Wheaton y Shishido arriban a su conclusión fundamentándose en un error teórico metodológico imperdonable: de una comparación estrictamente sincrónica se extraen conclusiones diacrónicas. El ejercicio empírico se basa en datos de diferentes países para un mismo momento, mientras las conclusiones extraídas son de carácter histórico, puesto que establecen una relación entre la evolución económica y el desarrollo de un aspecto particular de la urbanización capitalista. El uso de una fuente de información transversal para obtener conclusiones longitudinales o históricas no es justificado por estos autores.

Es necesario hallar una salida que establezca un adecuado equilibrio entre las diferentes visiones. El insostenible particularismo de la teoría de la urbanización dependiente no debe apresurarnos a aceptar el universalismo irrestricto de Wheaton y Shishido. Ni América Latina es un caso completamente inédito, ni todos y cada uno de los países pasan por un mismo e idéntico proceso. Además, ninguno de los intentos por justificar las connotaciones normativas de los térmi-

nos de primacía o de macrocefalia urbana ha logrado su objetivo satisfactoriamente: ni como contraevidencia empírica a la ley de rango-tamaño, ni como supuesta expresión de disfuncionalidades estructurales en el capitalismo periférico latinoamericano.

En el estado actual del conocimiento no hay justificación para mantenerle un contenido normativo al término de primacía urbana. Para evitar las ambigüedades de las definiciones previas, decidimos conferirle un contenido diferente, meramente estadístico. Se hablará de primacía urbana cuando el peso relativo de la primera ciudad sobrepase los patrones de comportamiento en un doble sentido: histórico y sincrónico. No basta demostrar que un nivel dado de concentración de la población en la ciudad mayor de un país sobrepasa los promedios internacionales en un momento dado del tiempo; es necesario establecer que también lo sobrepasa para toda una época del desarrollo urbano-industrial del planeta. No es posible comparar directamente los niveles de primacía de dos países distintos sin antes reducir las mediciones a unidades semejantes, es decir, sin determinar lo que para cada caso particular debe ser considerado como normal.

El enfoque histórico-comparativo es indispensable, no es fruto de una opción personal, pues busca responder al reto del conocimiento, habida cuenta de sus limitaciones contemporáneas. Es imperativo hacer comparaciones internacionales (carácter comparativo) amplias y desplegadas en períodos de tiempo suficientemente extensos (carácter histórico).

Estableceremos a continuación los determinantes históricos y espaciales de la primacía urbana. Lo primero se hará proponiendo la existencia de una función diacrónica de la primacía urbana. Lo segundo se resolverá identificando los factores determinantes del nivel primacial de cualquier país en un momento dado del tiempo, o la función sincrónica de primacía urbana.

#### Recuadro 1

##### *Características de la investigación histórico-comparativa realizada*

El trabajo de investigación que sirvió de base para la redacción de este capítulo exploró la evolución de la primacía urbana para 19 países del mundo durante los siglos XIX y XX: tres países de Europa occidental (Italia, Francia y Gran Bretaña), tres de Europa oriental (URSS, Hungría y Polonia), siete de América Central (Panamá, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) y seis de América del Sur (Argentina, Chile, Ecuador, Brasil, Colombia y Perú). A pesar de disponer de información para muchos otros países, la desechamos por diferentes razones:

- En el caso de Estados Unidos se hizo por la imposibilidad de obtener información correspondiente a la población de las ciudades utilizando adecuadas definiciones de su real extensión. Este mismo problema se enfrentó en el caso francés.
- En el caso de Japón, como en el de varios países de África y Asia, la información no se procesó por carecer de tiempo o del material indispensable para hacer una adecuada interpretación histórica de la evolución de la primacía urbana en cada uno de ellos.

Recuadro 1 (continuación)

- Por lo tanto, fueron la calidad de la información y la disponibilidad de adecuadas interpretaciones de la historia económica de algunos países las justificaciones de la restricción de nuestro estudio a América Latina y Europa.

Esta investigación histórico-comparativa se adelantó a dos diferentes niveles de profundidad. Por una parte se realizaron cuatro estudios de caso detallados para Perú, Brasil, Colombia y América Central, y por otra se hicieron someras descripciones del comportamiento de los indicadores de primacía y concentración urbana para los países restantes. En los primeros casos esta descripción se alimentó de un conocimiento más detallado de la historia económica de cada país, haciendo ello la principal diferencia entre los dos niveles de profundidad. De otro lado, la descripción del fenómeno primacial se hizo utilizando los mismos indicadores, habiendo en ello un componente de homogeneidad para todos los análisis nacionales elaborados.

Parte de las exploraciones y posteriores desarrollos de la función han consistido en examinar las particularidades de ciertas y determinadas fases del desarrollo y en precisar sus relaciones con el comportamiento de la primacía: ¿cómo influyen las crisis económicas sobre el comportamiento de la primacía? ¿Cuál es el impacto de las guerras y otros eventos catastróficos, como los terremotos, en el comportamiento de la primacía? ¿En qué contexto y por qué razones el crecimiento de la primacía cambia de velocidad o de sentido? Y finalmente, ¿cómo servirse de la experiencia histórica para tener una mejor capacidad de prospección del desarrollo futuro?

El indicador de primacía utilizado resulta de dividir la población total de la primera ciudad sobre la población nacional y se le denominó Índice de Población Total (IPT). Se escogió de un paquete de cinco o seis indicadores utilizados, con características que los definen más como mediciones complementarias que sustitutas. Para definir y delimitar la ciudad mayor se tomaron sus límites funcionales actuales, no sus límites político-administrativos, y se observó su evolución demográfica en el período de tiempo estudiado.

El paso de un tiempo histórico unidimensional y reversible, como es el caso típico de los modelos econométricos de primacía, a uno multidimensional irreversible, ha tenido varias implicaciones importantes sobre la especificación de la función diacrónica. La multidimensionalidad se expresa en la formulación de la función no como una simple relación curvilínea, sino como un largo ciclo con fases de crecimiento, alternadas con momentos de estancamiento o descenso en la primacía. La irreversibilidad se expresa en el hecho de que cada país, o grupo de países con cierto grado de semejanza, experimenta la función con particularidades, como son el nivel, la intensidad de los cambios y la duración de las transiciones de una fase a otra.

La función posee una forma universal, especificada con un contenido muy particular en casos o grupos de casos muy particulares. El desarrollo de nuestra investigación nos permite, por el momento, una comparación entre países de Europa (Occidental y Oriental), América Latina y Japón.

La función se formula de la siguiente manera.

La fase previa al arranque de la industrialización, denominada “premoderna” por algunos y “capitalista comercial” por otros, va acompañada de un decrecimiento en los niveles de primacía urbana. Las investigaciones de Yazaki (1968), De Vries (1987) y Cuervo (1990) ilustran la prevalencia de esta relación para los casos de Japón, Europa y América Latina, respectivamente. Adicionalmente, a través de estos mismos casos se puede apreciar que los niveles máximos de primacía alcanzados en fases previas al capitalismo industrial son muy inferiores a los obtenidos en épocas posteriores. Durante la etapa comercial del capitalismo, de acuerdo con las datos ofrecidos por De Vries (1987), el valor máximo que toma el IPT es de 10%. Este tope es ampliamente sobrepasado durante la etapa industrial del capitalismo: países como Gran Bretaña o Argentina han llegado a concentrar entre el 18% y el 36% de la población nacional.

En América Latina esta periodización requiere introducir un matiz. Los países del Cono Sur no experimentaron una fase de transición entre el capitalismo comercial e industrial. El crecimiento primacial se inicia con el capitalismo comercial, sin detenerse durante la transición al industrial. Por esta razón, en estos países el momento de arranque de la primacía urbana es casi tan precoz como en el caso europeo: 1860 en Argentina, y 1870 en Chile. Para los países latinoamericanos restantes, la transición de la fase comercial a la etapa industrial del capitalismo representa una ruptura muy clara en lo atinente al comportamiento de la primacía urbana, aunque con duraciones distintas. En Perú la transición ocupó un corto lapso de tiempo (1870-1900), mientras que en Brasil y Colombia esta fase fue relativamente larga (1890-1930). En los países centroamericanos esta transición parece haber tenido lugar entre 1920 y 1950. Por consiguiente, en América Latina la coincidencia entre despegue industrial e iniciación de la primacía urbana no es tan fuerte como en otros continentes.

El momento cero o de arranque de la industrialización señala el comienzo de una larga fase de crecimiento de la primacía urbana. Tanto en Europa como en América Latina hay una coincidencia, con las excepciones ya mencionadas, entre el arranque de la industrialización y la afirmación de la preponderancia de la ciudad mayor. En Europa el orden aproximado de este punto de arranque es el siguiente: 1800 en Gran Bretaña, 1850 en Francia, de 1870 a 1890 en Hungría y en la Unión Soviética, 1900 en Italia, y 1950 en Polonia. La duración de esta fase es muy variable, y puede ser muy arbitrario intentar establecer un parámetro universal. No obstante, para tener alguna referencia, en países como los de Europa, donde la información es más completa y esta fase se ha cerrado, su duración promedio oscila entre 110 y 130 años. La Tabla 1 presenta una síntesis de los principales resultados obtenidos de la comparación entre países europeos y latinoamericanos.

El crecimiento de la primacía arriba a un punto de saturación. Este punto se define como la inflexión de la tendencia en la función de primacía. Esta inflexión



se manifiesta claramente, en algunos casos, bajo la forma de un descenso en los niveles de primacía; en otros, solamente a través de un estancamiento prolongado en el valor de los mismos. Las razones por las cuales se presenta la saturación de la primacía urbana no muestran un patrón definido: este punto coincide, en algunos casos y en otros no, con una fase de crisis económica.

A pesar de la gran inercia de la primacía, ella ha comenzado a descender en algunos países: desde 1930 en Gran Bretaña, desde 1958 en la URSS, desde 1968 en Francia y desde 1970 en Argentina. En Hungría el nivel de primacía se encuentra estancado desde 1940. En algunos casos, el momento de reversión de la tendencia primacial ha coincidido con fases de crisis económica y desindustrialización: en Gran Bretaña, por ejemplo. En otros, el punto de saturación se ha alcanzado en períodos de fuerte crecimiento económico, como sucedió en Hungría y Francia. Finalmente, en el caso argentino, este punto de saturación se manifestó durante una fase transitoria de reactivación económica.

4. Se espera que esta fase descendente arribe a su fin en algún momento. No obstante, en los casos observados no se ha manifestado este cambio y, por lo tanto, este comportamiento debe ser tomado más como hipótesis de trabajo que como relación con comprobación empírica, como es el caso de las fases anteriores.

Tabla 1  
**Indicadores de primacía urbana: IPT, ICC, CIC**  
(Valor inicial por países y régimen)

País		IPT		ICC		CIC			
		Años	Valor	Años	Valor	Período	Valor		
Gran Bretaña	Valor inicial	1800	8	1890	1,1	1800-1930	0,08		
	Valor máximo	1930	18	1890	3,1				
Francia	Valor inicial	1840	3	1940	1,6	1840-1968	0,11		
	Valor máximo	1970	16,5	1960	3,6				
Italia	Valor inicial	1861	5,5	1951	0,62	1861-1971	0,04		
	Valor máximo	1971	9,5	1891	0,74				
Europa Occidental		DS	M	DS	M	DS	M		
	Valor inicial	2,5	5,5	0,49	1,11			0,035	0,08
	Valor máximo	4,5	14,7	1,53	2,48				
Hungría	Valor inicial	1869	6	1900	4,3	1869-1940	0,17		
	Valor máximo	1940	16	1940	5,2				
Polonia	Valor inicial	1921	3,4	1950	0,6	1921-1977	0,02		
	Valor máximo	1980	4,4	1980	0,7				
URSS	Valor inicial	1868	0,2	1920	0,4	1868-1958	0,03		
	Valor máximo	1960	2,9	1960	1,2				
Europa del Este		DS	M	DS	M	DS	M		
	Valor inicial	2,9	3,2	2,2	1,77			0,08	0,07
	Valor máximo	7,17	7,77	2,47	2,37				

Tabla 1 (continuación)

País		IPT		ICC		CIC	
		Años	Valor	Años	Valor	Periodo	Valor
Argentina	Valor inicial	1860	7	1840	2	1860-1970	0,26
	Valor máximo	1970	36	1950	4,4		
Chile	Valor inicial	1870	6	1945	2	1870-1980	0,27
	Valor máximo	1980	36	1980	2,8		
Perú	Valor inicial	1900	3	1896	2	1900-1980	0,29
	Valor máximo	1980	26	1960	4,8		
Ecuador	Valor inicial	1938	5	1950	0,72	1938-1982	0,22
	Valor máximo	1980	15	1960	1,1		
Colombia	Valor inicial	1918	2,5	1950	0,72	1918-1985	0,18
	Valor máximo	1985	14,7	1880	1,39		
Brasil	Valor inicial	1950	6,2	1960	0,73	1940-1980	0,14
	Valor máximo	1980	10,9	1890	1,42		
América del Sur		DS	M	DS	M	DS	M
	Valor inicial	1,8	4,95	0,7	1,36	0,058	0,22
	Valor máximo	11,2	23,1	1,62	2,65		
Panamá	Valor inicial	1910	11	1930	1,9	1950-1980	0,83
	Valor máximo	1980	41	1980	3,6		
Nicaragua	Valor inicial	1940	6,2	1950	1,6	1940-1980	0,45
	Valor máximo	1980	25	1980	3,8		
Rep. Dominicana	Valor inicial	1920	8,6	1935	1,1	1920-1980	0,15
	Valor máximo	1980	2	1980	2,9		
Guatemala	Valor inicial	1960	13,2	1950	6,3	1960-1980	0,37
	Valor máximo	1980	20,5	1980	9		
El Salvador	Valor inicial	1950	11,5	1950	2,2	1950-1980	0,22
	Valor máximo	1980	18	1980	3,1		
Costa Rica	Valor inicial	1988	9,1	1950	1,27		
	Valor máximo	1925	16	1927	2,35		
Honduras	Valor inicial	1960	6,8			1960-1980	0,21
	Valor máximo	1980	11,2	1950	1,45		
América Central		DS	M	DS	M	DS	M
	Valor inicial	2,6	9,5	1,95	2,4	0,25	0,37
	Valor máximo	9,5	22,1	2,45	3,74		
América Latina		DS	M	DS	M	DS	M
		3,2	7,4			0,19	0,31
		9,9	22,6	2,1	3,24		
3P-CS	Valor máximo	5,8	32,7	1,06	4		
3P-SA	Valor máximo	2,3	13,5	1,3	0,18		

M: Media. DS: Desviación estándar. IPT: Índice de población total. ICC: Índice de cuatro ciudades. CIC: Coeficiente de intensidad cronológica.

## **La función sincrónica de primacía urbana**

Así como la trayectoria histórica de la primacía obedece a un patrón de comportamiento general, hay una serie de factores que determinan el nivel y la forma específica adoptados por la primacía en un momento del tiempo. En otras palabras, el perfil temporal de la primacía es semejante, posee una estructura temporal de evolución, su nivel y la forma de la cabeza urbana varían con arreglo a otro tipo de factores determinantes, es decir, cuenta con una estructura de comportamiento espacial.

El tamaño del país, su grado de integración territorial interna, la madurez de su proceso de urbanización, y la estructura de su red urbana, son los determinantes fundamentales de la función sincrónica de primacía urbana. Países semejantes, con condiciones socioeconómicas e historias similares, exhibirán muy diferentes niveles de primacía de acuerdo con las características de cada uno de los factores previamente mencionados.

Varios estudios empíricos coinciden en afirmar el impacto determinante del tamaño del territorio nacional sobre el nivel de la primacía urbana (Mehta, 1964; Linsky, 1965; De Cola, 1984). Mientras mayor es la superficie habitada de un país, menor es su grado de primacía urbana. Cuando la talla geográfica de una nación es reducida, es más fácil para la ciudad mayor imponer un cierto monopolio o hegemonía de tipo económico, político o social. Por consiguiente, el grado de primacía urbana tiende a ser mayor en los países de talla reducida.

Además del tamaño territorial de un país y de su densidad poblacional, debe considerarse el grado de integración del territorio nacional. Mientras mayor es la integración, mayor puede ser el radio de influencia de la ciudad primada y más numerosas serán sus posibilidades de constituirse en ciudad hegemónica. No es éste un fenómeno puramente físico sino, ante todo, de naturaleza socioeconómica. En efecto, los accidentes geográficos pueden contribuir al aislamiento de unas regiones con respecto de otras. En casos extremos, podría afirmarse la inexistencia del espacio nacional propiamente dicho. El espacio nacional sería el resultado de la yuxtaposición de espacios regionales. La desintegración física de un espacio nacional obstaculiza la constitución de una ciudad hegemónica, y por consiguiente el grado de primacía urbana tenderá a ser, en estos casos, relativamente débil. En estas circunstancias, como en las dos siguientes, la polarización urbana se estructurará en torno a varias ciudades, cuyo número será equivalente a la cantidad de regiones.

La desintegración del espacio nacional puede ser el resultado de factores étnicos y socioeconómicos. Las diferencias étnicas, socioeconómicas, culturales, religiosas o lingüísticas pueden contribuir a aislar a unas regiones de otras. Los modos de vida y consumo podrán ser tan diferentes que la integración del espacio nacional es completamente ficticia. Este tipo de desintegración obstaculiza la constitución de una ciudad hegemónica, disminuyendo así el nivel promedio de primacía. Esta desintegración puede ser expresión de fenómenos políticos, expresión de procesos muy particulares de constitución de los estados nacionales y de

su poder de intervención territorial. Este poder suele manifestarse a través de su capacidad de inversión en infraestructura económica: puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, etc. De acuerdo con esta capacidad de intervención territorial, los obstáculos “físicos” a la integración territorial serán más o menos superables. Así pues, un alto grado de desintegración territorial puede ser la manifestación de una muy débil capacidad de intervención territorial por parte del Estado.

Las características particulares de la integración territorial en cada país se reflejarán sobre la estructura de la red urbana y, más precisamente, sobre la modalidad específica de cabeza urbana. La polarización urbana puede producirse hacia una sola ciudad, dos, o un pequeño número de centros urbanos. La cabeza urbana estará así constituida por una ciudad o un variado número de ciudades, dependiendo de cada caso. Las diferencias en la composición de la cabeza urbana darán lugar a diferentes tipos de primacía urbana: monocefálica, bicefálica o pluricefálica, dependiendo del número de las ciudades que la compongan. Estas diferentes formas de primacía urbana están usualmente en concordancia con los otros componentes de la estructura socioespacial ya mencionados: talla y grado de integración del espacio nacional. Por consiguiente, las maneras de medir la primacía deberán adaptarse a las diferentes expresiones del fenómeno.

A pesar de conocer el sentido general de las relaciones entre primacía y estos factores, no podemos precisar con exactitud la importancia de cada una de ellas en la determinación del nivel y de la forma de la primacía en cada país. Algunos trabajos, como el de De Cola (1984), han logrado establecer el tamaño demográfico de la ciudad mayor de acuerdo con una serie de factores semejantes a los expuestos para la primacía. Este trabajo econométrico de comparación internacional está aún por hacerse.

No obstante, las consideraciones presentadas en este párrafo precisan los determinantes de las variaciones espaciales, sincrónicas, de la primacía. Gracias a ellos sabemos de la imposibilidad de establecer comparaciones directas entre países, utilizándolas como criterio para determinar si los niveles son bajos, altos o promedio. La comparación internacional exige aislar, en sentido estadístico, el impacto de cada factor para determinar así si los niveles encontrados están por encima o por debajo de lo esperado estadísticamente. Tomar la experiencia europea para calificar la latinoamericana, como se ha hecho usualmente, sin aislar estos factores, es un error tan común como grave.

### **Un punto de intersección entre las funciones diacrónica y sincrónica de primacía**

La separación entre determinantes sincrónicos y diacrónicos de la primacía es meramente formal. Se utiliza para organizar el pensamiento y aislar el peso y el

sentido general de los factores considerados. Por tanto, para dar cuenta de los procesos reales de cambio, es indispensable comprender el cruce de los dos tipos de consideraciones. Una consideración general nos permite demostrar la importancia de esta idea.

El criterio de homogeneización del tiempo es, como lo dijimos anteriormente, la identificación del momento de iniciación de la industrialización. Aunque este momento se toma como punto cero y se asume homogéneo para todos los casos, en sentido estricto no lo es. No da igual que un país ingrese a la era industrial a finales del siglo XVIII o que lo haga en pleno siglo XX. Hay una serie de condiciones tecnológicas, infraestructurales y sociales tan completamente distintas que, como es de esperarse, afectarán el tipo de relación entre la ciudad primada y el resto del sistema urbano. Más precisamente, todas aquellas condiciones que afecten la capacidad de crecimiento de las grandes ciudades y su área de influencia. El transporte urbano, la disponibilidad de suelo, las condiciones de provisión de servicios colectivos, van a limitar las posibilidades de crecimiento demográfico de las grandes ciudades. Igualmente, los sistemas de transporte y comunicaciones, los costos y tiempos de desplazamiento, afectarán el radio de influencia de las grandes ciudades. Así, los determinantes de la integración territorial variarán con el tiempo, y con sus transformaciones influirán sobre los niveles e intensidades de crecimiento o decrecimiento de la primacía.

Ilustraremos esta idea con dos ejemplos. El paso de la primera mitad del siglo XIX a la segunda está marcado por la aparición del ferrocarril. Además de los impactos sectoriales y tecnológicos, la introducción de este medio de transporte tuvo impactos territoriales de gran importancia. Por primera vez en la historia moderna de la humanidad, una vía artificial empezó a competir en eficiencia y costo con las vías naturales (ríos y océanos) y seminaturales (canales artificiales) previamente empleadas. Las redes, generalmente, se construyeron teniendo como centro una o varias de las ciudades mayores de un país, incrementando su radio de influencia y multiplicando las fuerzas concentrativas espaciales. El área de mercado de las grandes ciudades se amplió considerablemente, y sus tamaños posibles y reales aumentaron significativamente. Así, arrancar el crecimiento urbano moderno antes y después de la revolución del ferrocarril tiene grandes implicaciones sobre las posibles y potenciales características de la red urbana.

Un segundo ejemplo ilustra otra revolución tecnológica que marcó el paso de la primera mitad del siglo XX a la segunda. El desarrollo de los sistemas de evacuación de aguas negras y de tratamiento y distribución de agua potable se produjo en los inicios del siglo XX. Estos sistemas tuvieron implicaciones muy importantes sobre el patrón de crecimiento demográfico de las grandes ciudades. Antes de su existencia, las tasas de mortalidad de las grandes ciudades fueron superiores a las de las pequeñas y a las rurales. Las tasas naturales de crecimiento de las ciudades mayores eran generalmente negativas y se compensaban gracias a la inmigración. Con el desarrollo de estos sistemas, las tasas de mortalidad

de las grandes ciudades se redujeron, su crecimiento natural se tornó positivo, y se sumó a la inmigración para dar como resultado ritmos de crecimiento demográfico hasta antes totalmente desconocidos. Los tamaños potenciales de las grandes ciudades se incrementaron considerablemente, y los ritmos de crecimiento se volvieron muy superiores. En este caso, como en el anterior, se entiende la gran diferencia para una red urbana en desarrollarse antes o después de la puesta a punto de esta gran revolución tecnológica.

Estas relaciones espacio-temporales, sincrónico-diacrónicas, están en permanente movimiento. No obstante, su disociación y análisis por separado se justifica porque los cambios tienden a producirse discontinuamente, en breves lapsos de intensa transformación, espaciados unos de otros por decenas o centenas de años. Las revoluciones mencionadas, con efectos radicales sobre los parámetros de evolución de la primacía, no se producen todos los días. Por tanto, es dable pensar que los períodos de inflexión de las tendencias diacrónicas de la primacía suelen estar marcados por la presencia de transformaciones estructurales de la misma naturaleza de los ejemplos ofrecidos. En estos momentos, la mezcla de factores diacrónicos y sincrónicos se hace más intensa y estrecha, y mucho más difícil discernir sus diferencias.

### **Primacía, concentración urbana y evolución económica**

La investigación histórico-comparativa arrojó luces acerca de la articulación entre transformaciones económicas y socioespaciales. La primacía urbana es menos sensible que la concentración urbana a los cambios económicos. La primacía, entendida como la relación entre la ciudad mayor y el resto de la malla urbana, tiene un comportamiento mucho más inercial, es decir, resistente al cambio, que la concentración urbana, entendida como la distribución general de la población por tamaños de ciudad<sup>1</sup>.

La experiencia de las guerras mundiales ilustra muy bien esta inercia, así como la existencia de un patrón de evolución de la primacía difícil de transformar. La reacción del IPT a las perturbaciones urbanas producidas como resultado de la segunda guerra mundial en algunos países de Europa del Este y en Japón ilustra la inercia de la primacía. Las guerras mundiales produjeron descensos espectaculares en la población de algunas ciudades de Europa del Este, expresándose en abruptas caídas en los valores de los índices de primacía, IPT e ICC<sup>2</sup>. A pesar de estas perturbaciones, durante los quince o veinte años siguientes, estos sistemas urbanos regresaron a las trayectorias históricas precedentes.

No obstante, esta inercia no significa separación total entre cambio económico y evolución socioespacial. Sendos ejercicios estadísticos realizados para Colombia y Japón ilustran la existencia de una relación directa entre la velocidad del crecimiento económico (medido a través de la tasa del PIB) y el ritmo de incremento de la primacía (medido a través del CIC).

En contraste con la inercia de la primacía, la concentración urbana se muestra muy sensible al cambio económico: se acelera con el mayor crecimiento económico, y desciende con la desaceleración o decrecimiento económico. Este hallazgo ratifica en sentido histórico las relaciones establecidas por Wheaton y Shishido (1980). Sin embargo, esta relación no es fácil de establecer, pues el subconjunto de ciudades que responde a este tipo de estímulos varía mucho de país a país. Aún más, la evolución de los diferentes subconjuntos urbanos de un mismo país no es homogénea: mientras algunos experimentan procesos de concentración, otros muestran tendencias totalmente opuestas. De este modo, la selección del número de ciudades utilizadas para el cálculo de  $q$  puede modificar los resultados radicalmente. Por consiguiente, esta selección se presta a arbitrariedades: según el tipo de relaciones que se quiera establecer, se podrá seleccionar el subconjunto urbano más apropiado. La dificultad de los estudios comparativos es evidente en este caso, en el que es necesario justificar cuidadosamente la selección del subconjunto urbano de base para el cálculo de los indicadores de concentración.

Los períodos durante los cuales se constató una reversión en las tendencias de concentración coinciden, casi siempre, con épocas de crisis industrial. En América Latina se puede mencionar el caso de Argentina, donde el proceso de desconcentración urbana comenzó durante la crisis de los años '30. En Chile, la primera fase de desconcentración urbana se inició durante otro período de crisis, el decenio de 1890. En América Central la crisis de los años '30 y las dificultades del período de entre guerras coinciden con una tendencia generalizada a la desconcentración urbana y de decrecimiento de los niveles de primacía. En Europa se llega a la misma conclusión. En Polonia la desconcentración se inició en 1930. En Hungría sucedió durante la segunda guerra mundial. En la URSS las dos fases de desconcentración verificadas se iniciaron durante períodos de crisis económica: 1890 y 1940. Algo similar sucedió en Italia en los años '30.

Por tanto, la crisis económica es una condición necesaria pero no suficiente para inducir desconcentración urbana. Verificar una coincidencia entre crisis económica y desconcentración urbana no basta para pensar que todo período de crisis económica deba traducirse en un decrecimiento de la concentración urbana. En América Latina, la crisis de los años '30 constituye el mejor ejemplo. En la mayor parte de los países centroamericanos esta crisis se acompañó de procesos transitorios de desconcentración urbana. En contraste, en Colombia y Brasil esta crisis no modificó los patrones precedentes de concentración.

A pesar de la diferente sensibilidad de la concentración y de la primacía a las transformaciones económicas, su temporalidad respectiva parece guardar relación. El punto de saturación de la primacía suele estar antecedido por una disminución permanente en los índices de concentración urbana. En Gran Bretaña, los índices de concentración urbana para las diez ciudades mayores empezaron a descender desde 1850. En Argentina este proceso se inició para las veinte ciudades mayores en 1925. En la URSS, para el subconjunto de las diez ciudades mayores,

comenzó en 1940. En Hungría parecen ser simultáneas la desconcentración urbana y la disminución de los niveles de primacía.

La definición precisa del concepto y de las formas de la concentración urbana se revela de la máxima importancia para discernir las relaciones existentes entre dinámica económica y socioespacial. Mientras la geografía económica y la economía espacial sigan orientando sus investigaciones en torno al vago dilema “concentración frente a desconcentración”, será difícil avanzar en el conocimiento. La inercia de la primacía enseña que no debemos pronosticarle cambios abruptos como resultado de las transformaciones socioeconómicas de los años más recientes. Enseña, también, que pequeños cambios e inflexiones en el patrón de la primacía son más significativos que cambios semejantes en el patrón de la concentración. De esta experiencia también se deriva, más particularmente de los ejercicios realizados para Colombia y Japón, que la recesión económica puede tener un impacto fuerte sobre la primacía pero que, paradójicamente, este cambio puede ser tan transitorio como la misma recesión. Si la recesión se acompaña de transformaciones estructurales similares a las de la aparición del ferrocarril o los sistemas de ingeniería urbana, es más probable que las modificaciones sean más duraderas.

Es indispensable comprender por qué la concentración y la primacía tienen una temporalidad económica diferente. Más precisamente, es necesario explicar por qué la resistencia al cambio es mayor en la primacía que en la concentración. Algunas contribuciones en este sentido se derivan de revisar la experiencia histórica de Colombia y América Latina, como veremos a continuación.

## **La función diacrónica de la primacía urbana en América Latina**

Comenzaremos describiendo las particularidades de la función diacrónica de primacía urbana latinoamericana y, posteriormente, examinaremos los factores históricos y sociales que contribuyen a explicar los comportamientos observados.

### **Los parámetros de la función diacrónica de primacía para América Latina**

Esta función posee características particulares en el caso latinoamericano.

La primacía urbana en el momento cero, es decir, de arranque de la industrialización, presenta niveles similares a los existentes en los países europeos durante épocas comparables.

La pendiente de la función de primacía en la fase ascendente es notablemente superior en el caso latinoamericano.

Finalmente, la aparición del punto de saturación se daría tardíamente, es decir, se toma más tiempo para aparecer en Latinoamérica que en los países europeos.



La Tabla 1 permite apreciar que en el momento cero no hay una diferencia significativa entre Europa y América Latina. El IPT suramericano y el europeo son prácticamente idénticos: 5,5 y 4,95, respectivamente. Sin embargo, el valor del IPT centroamericano es notablemente mayor, de 9,5. Esta diferencia se explica por la reducida talla de los países centroamericanos.

La intensidad cronológica de la primacía latinoamericana, medida a través del Coeficiente de Intensidad Cronológica (CIC)<sup>3</sup>, es significativamente superior a la europea. El CIC latinoamericano es casi tres veces superior al europeo. Aun en los países en donde este cociente es más bajo (como Colombia, Brasil y República Dominicana), sobrepasa el de los países europeos, donde asume los valores más altos ( Hungría y Francia).

De otro lado, los valores del CIC son bastante homogéneos para el caso sudamericano. La desviación estándar no representa más del cuarto de la media, mientras que en América Central representa cerca de los dos tercios (excluyendo a Guatemala). Esta homogeneidad relativa no se reproduce en el caso europeo. En Europa Occidental la desviación estándar es la mitad del promedio y en Europa Oriental, del 85%.

La tercera particularidad de la función diacrónica primacial latinoamericana no pudo ser puesta a prueba. En efecto, en la casi totalidad de los países europeos estudiados, excepto en Polonia, pudimos verificar la reversión de la tendencia al incremento de la concentración y primacial urbano. En contraste, para América Latina hasta 1970 había sólo un caso, el argentino, que parece haber experimentado la mencionada reversión.

Finalmente, el análisis histórico permitió establecer que la transición entre capitalismo comercial e industrial se acompañó de un decrecimiento, en la mayoría de los casos, de la primacía urbana. Argentina y Chile, como se mencionó previamente, constituyen las excepciones a esta regla. En el otro extremo, Colombia y Brasil son los países donde esta transición tomó más tiempo.

Debido a que la función diacrónica de primacía urbana en América Latina posee una pendiente notablemente mayor a la de los países europeos, el nivel máximo de primacía en América Latina es notablemente superior al de Europa. Adicionalmente, parece existir una gran correspondencia entre la ausencia de la fase transicional y la existencia de niveles de primacía excepcionalmente altos. Este es el caso de países como Argentina y Chile, así como de naciones como Perú, para los cuales esta transición parece haberse dado muy rápidamente.

Las diferencias en los niveles de primacía alcanzados por los distintos países de América Latina, como se deriva de las conclusiones del párrafo anterior, están determinadas por la existencia o no de transición primacial entre los períodos comercial e industrial del capitalismo y por la intensidad del crecimiento primacial durante la industrialización. El examen más detallado del caso latinoamericano deberá arrojar soluciones a cada uno de estos dos interrogantes.

## **La primacía urbana latinoamericana ¿es una herencia de las épocas colonial y capitalista comercial?**

Los resultados obtenidos permiten concluir que la primacía latinoamericana no es una herencia colonial. Los grados de primacía heredados de la colonia son muy débiles. La mayor parte de los territorios, para aquella época, se caracterizan por una gran desintegración de sus economías regionales, manifiesta en la ausencia de una preponderancia demográfica de la ciudad mayor.

No obstante, así ésta haya sido la tendencia predominante, hay matices que permiten comprender casos particulares. En la época anterior a la independencia política hay ciertos territorios donde la ciudad mayor se está consolidando, mientras que en otros las ciudades anteriormente dominantes se están debilitando y decayendo. Factores geopolíticos son de vital importancia para explicar estas diferencias.

Las colonias españolas más prósperas, como las de Lima y Nueva Granada, por ejemplo, estaban decayendo económicamente aún a pesar de las reformas borbónicas que pretendían una cierta liberalización del comercio. En contraste, las colonias españolas más marginales, correspondientes a las actuales naciones del Cono Sur, se venían beneficiando con la bonanza del contrabando y con el comercio con la nueva potencia económica del mundo occidental, Gran Bretaña. Así, mientras en el primer caso la ciudad mayor tendía a debilitarse, en el segundo se estaba consolidando. Sin embargo, aún a pesar de estas diferencias, en los territorios emergentes la preponderancia demográfica de la primera ciudad no era todavía considerable.

## **Una larga y tortuosa transición entre la colonia y la independencia**

La independencia política no se manifestó de inmediato en una consolidación de la ciudad capital. En primer lugar, porque la evolución económica latinoamericana no fue muy favorable durante las fases iniciales de vida independiente. Los escasos intentos de industrialización fracasaron, y las exportaciones tampoco se comportaron favorablemente. El fracaso de los intentos de industrialización se explica por la desintegración física de las regiones y el despoblamiento heredado de la colonia. Las exportaciones tampoco dinamizaron la economía latinoamericana porque las condiciones del mercado internacional no lo permitieron.

Los regímenes políticos sólo se consolidaron después de un largo período de guerras civiles, y el afianzamiento de la unidad nacional, con la consiguiente probabilidad de la aparición de una ciudad primada, tardó tiempo en hacerse efectivo.

La inexistencia de ciudades primaciales en aquel período es, por tanto, reflejo del proceso de adaptación a las nuevas circunstancias políticas y sociales de

orden interno y a los nuevos equilibrios económicos internacionales. Sólo durante la segunda mitad del siglo XIX la mayor parte de los países sudamericanos lograron consolidar su posición dentro del mercado mundial y resolver las dificultades políticas nacionales. La velocidad y solidez de estos cambios varió regionalmente. La inserción económica internacional de los países del Cono Sur fue previa a la de los otros países estudiados, Brasil, Perú y Colombia. Aun a pesar de estas diferencias, el peso demográfico de las grandes ciudades latinoamericanas siguió siendo modesto. Hasta en los países mejor integrados a la economía mundial, la primacía urbana no alcanzó niveles considerables. Al parecer, como veremos a continuación, las fuerzas de dispersión espacial de las actividades económicas predominaron sobre las tendencias de concentración.

Hubo factores inductores de concentración muy característicos de la época. Las exportaciones primarias se constituyeron en el motor del crecimiento económico. Así, durante la etapa comercial del capitalismo periférico latinoamericano, el desarrollo de las grandes ciudades estuvo seriamente influenciado por dos factores. La existencia de un *umland* o de un *hinterland*, según sea el caso, muy fértil o rico en materias primas exportables, y el acceso a los medios de transporte más avanzados del momento, la navegación a vapor marítima y fluvial y los ferrocarriles. La prosperidad económica regional se asoció a la existencia de estas dos circunstancias y contribuyó, en algunos casos, a explicar transformaciones socioespaciales de hondo calado. En países como los del Cono Sur y Perú, la costa reemplazó a la sierra como región más próspera; en Brasil, el sureste tomó el relevo del nordeste.

La expansión exportadora incidió en la consolidación económica del Estado, favoreciendo la concentración espacial de la actividad económica. El gasto público ligado al desarrollo de funciones administrativas se concentró en la ciudad capital; y la inversión pública y privada siguieron la misma lógica espacial: la construcción de los principales ejes de transporte se centró, casi siempre, en las ciudades capitales y en sus áreas de influencia. El centralismo político también se utilizó para consolidar el peso económico de la ciudad capital, otorgándole el monopolio sobre el comercio exterior en general o sobre algunos productos en particular. Finalmente, el gasto personal de las capas de más altos ingresos contribuyó también a consolidar la posición de la ciudad capital porque así las actividades de exportación no tuvieron su centro en regiones próximas a la ciudad mayor: la capital se convirtió en el lugar privilegiado de residencia y de consumo de las élites políticas y económicas.

Sin embargo, las fuerzas de dispersión espacial de las actividades económicas dominaron la escena. Los intentos por establecer un monopolio comercial en la ciudad capital fueron contrarrestados por la inmensa extensión de los litorales y por la abundancia relativa de sitios apropiados para la localización de puertos marítimos. Adicionalmente, el agotamiento de los recursos naturales exportables determinó la aparición de nuevas regiones económicamente dinámicas, y contri-

buyó a diversificar las redes urbanas y a debilitar el peso de la primera ciudad. Por último, las oscilaciones del mercado mundial de materias primas jugaron, en algunos casos, un papel muy importante en la diversificación de las redes urbanas de los países latinoamericanos. En los casos donde estas oscilaciones no se tradujeron en la ya mencionada diversificación de los sistemas urbanos, debilitaron el peso de las fuerzas de concentración anteriormente mencionadas.

### **La transición del capitalismo comercial al industrial y su incidencia en los diferentes niveles de primacía urbana**

En los países con más altos niveles de primacía en América del Sur (Argentina, Chile y Perú), la transición del capitalismo comercial al industrial no se acompañó de una disminución en los grados de primacía ni de concentración urbana. Mientras en los casos de Chile y Perú este descenso tuvo lugar durante un corto lapso de tiempo, en el caso argentino no se produjo disminución alguna.

Así, el alto grado de primacía urbana en estos países resulta de la combinación de dos tipos de efecto, nivel e intensidad. El nivel de primacía durante la fase comercial del capitalismo fue transferido en su totalidad a la fase industrial. El valor inicial del IPT y del ICC en Chile y en Argentina supera considerablemente el de los otros países de América del Sur. El CIC es muy similar para estos países y las restantes naciones sudamericanas. Sin embargo, es considerablemente mayor al de países como Colombia y Brasil, que experimentaron una larga fase de transición del capitalismo comercial al industrial, teniendo además una talla muy similar.

En los países con niveles inferiores de primacía urbana, Colombia y Brasil, la transición del capitalismo comercial al industrial se acompañó de una disminución del grado de primacía urbana y de una reestructuración espacial más o menos importante. La amplitud de esta reestructuración se pone de manifiesto a través de un cambio fundamental: la ciudad polarizadora del crecimiento económico durante la fase comercial no fue la misma en cada fase; Río de Janeiro fue desplazada por San Pablo, en Brasil, Medellín fue reemplazada por Bogotá, en Colombia. Los mismos efectos, nivel e intensidad, se conjugan en estos dos últimos casos para explicar unos niveles de primacía relativamente débiles: el valor inicial de los niveles de primacía urbana (IPT e ICC) es notoriamente inferior al promedio; el CIC es también mucho más bajo. América Central y Perú son un caso intermedio, pues la transición se acompañó de una disminución en los niveles de primacía urbana, pero el CIC fue mayor al promedio latinoamericano.

Por consiguiente, la naturaleza de la transición del capitalismo comercial al industrial es central en la explicación de los diferentes niveles de primacía urbana en América Latina. Sin embargo, esta relación es difícilmente expresable en términos de relaciones funcionales, inversas o directas. Es necesario conocer el

tipo de cambios económicos, sociales y espaciales presentes durante estas coyunturas y su relación con el posterior desarrollo de la fase de industrialización capitalista periférica.

El estudio de este período es elocuente en demostrar la importancia de las fases de crisis e intensa transformación. Éstas parecen determinar no solamente una trayectoria coyuntural, sino incidir en el tipo de comportamiento, en el modo de evolución del sistema socioespacial en el futuro.

### **Acumulación capitalista periférica latinoamericana y primacía urbana**

El modo de industrialización latinoamericano y las particularidades del proceso de acumulación capitalista periférica latinoamericana son fundamentales para comprender las diferencias en la intensidad del crecimiento de la primacía en América Latina, comparativamente con Europa. Estas relaciones tienen una validez espacio-temporal limitada, se trata de conceptos adaptados a la realidad latinoamericana propia de la fase de industrialización por sustitución de importaciones entre 1930 y finales de 1960.

Las relaciones entre industrialización y urbanización aparentan ser menos claras en América Latina que en Europa, porque la urbanización latinoamericana se acompañó de una fuerte terciarización de la actividad económica urbana. Se ha planteado, con base en esta constatación, la ausencia de relaciones de causalidad entre industrialización y urbanización en los países capitalistas periféricos latinoamericanos.

Más que carencia de relación, la terciarización es demostrativa de algunas de las peculiaridades de la industrialización latinoamericana. Cuando los países latinoamericanos iniciaron la industrialización, las relaciones entre el crecimiento del empleo industrial y terciario eran completamente diferentes a las experimentadas por los países centrales en su momento, porque se había producido un progreso tecnológico industrial más intenso que el terciario. Así, esta creciente brecha tecnológica implicó nuevos parámetros de expansión relativa de los empleos sectoriales, con un crecimiento del empleo terciario proporcionalmente superior.

Las particulares condiciones del mercado laboral urbano de las grandes ciudades latinoamericanas contribuyeron a ampliar esa brecha tecnológica. La superabundancia de mano de obra poco calificada y mal remunerada propició la generación y expansión de un sector terciario artesanal aún menos productivo que el sector terciario capitalista. Esta menor productividad se tradujo en una diferencia aún mayor entre el crecimiento del empleo terciario y el industrial.

El desarrollo del terciario artesanal se convirtió en un componente estructural del modo heterogéneo de reproducción de la fuerza de trabajo urbana. La familia trabajadora de las grandes ciudades latinoamericanas garantiza su sub-

sistencia gracias a la combinación de muy heterogéneas formas de ingreso, salarial y no salarial, monetario y no monetario. En un primer momento, los ingresos provenientes de las actividades terciarias artesanales constituyeron un complemento al ingreso salarial. No obstante, con el correr del tiempo, este complemento se convirtió en un componente indispensable para mantener bajas remuneraciones salariales.

Así, para un mismo nivel de urbanización en Europa y América Latina, los niveles de industrialización son muy inferiores en la segunda, sin que ello implique un debilitamiento en las interrelaciones causales entre industrialización y urbanización. Las particularidades históricas (momento de iniciación de la industrialización) y las peculiaridades sociales de los países latinoamericanos (mercado de trabajo y régimen de bajos salarios) explican por qué la urbanización latinoamericana se acompaña de un menor nivel de industrialización, medido éste a través de las relaciones entre empleo secundario y total.

La velocidad del incremento en la primacía latinoamericana, medida a través del CIC, se explica también por algunas de las particularidades del modo de acumulación capitalista periférico del subcontinente. El modo de industrialización periférico latinoamericano tiende a debilitar las fuerzas desconcentrativas espaciales, aumentando al mismo tiempo algunas de las fuerzas concentrativas. Más precisamente, la concentración espacial de la industria es entonces mucho más fuerte en los países latinoamericanos. Así, la primacía industrial es una de las principales causas de la primacía urbana latinoamericana.

Las fuerzas concentrativas espaciales de la industria son mucho más intensas que las de los países capitalistas centrales. La industria latinoamericana nace con una característica explicativa de su mayor grado de concentración espacial: la amplia brecha entre talla óptima y real de la producción. La amplitud de esta diferencia implica que desde una sola ciudad, una sola empresa o un número muy reducido de ellas, se puede aprovisionar el mercado nacional completo. Se conforma así una estructura industrial altamente mono u oligopolizada, con una orientación espacial fuertemente concentrativa.

Esta brecha no desaparece, sino que se reproduce con el tiempo gracias al modo particular de expansión del mercado interno: las desigualdades en la distribución social del ingreso son muy altas y persistentes, y los modos de consumo y vida mantienen un alto nivel de fragmentación y segmentación. La producción industrial de “punta” abastece franjas muy reducidas del mercado interno, las únicas con la capacidad de compra necesaria para pagar los sobrecostos de la producción oligopólica. Así, la rentabilidad industrial no se garantiza a través de los amplios volúmenes de producción sino de las rentas oligopólicas, y el crecimiento económico no redundará en la homogeneización de los modos de consumo y en la expansión del aparato productivo industrial, que induciría desconcentración espacial, sino en la reproducción de las diferencias sociales y en la estrechez del mercado solvente.

En contraste, las fuerzas de dispersión espacial de la actividad industrial son mucho más débiles que las que se presentan en los casos de los países centrales. La dependencia tecnológica de nuestros países se manifiesta a través de la inexistencia de una industria de base y de una rama productora de medios de producción. La industria de base suele inducir la dispersión espacial de la industria, pues necesita desarrollarse cerca de las fuentes de provisión de materias primas o de energía. Esta industria de base aparece solamente al final de los años '60 y a comienzos de los '70.

El comportamiento de los salarios urbanos no induce la descentralización de la producción industrial. Como vimos, el salario es sólo uno de los componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo urbana latinoamericana. Los ingresos no salariales y las actividades de autoprovisión de bienes y servicios constituyen importantes complementos al ingreso salarial. Esta combinación de formas de ingreso juega un papel definitivo en la consolidación de la primacía urbana latinoamericana: los salarios urbanos permanecen bajos, a pesar del incremento en los costos de urbanización y de vida en las ciudades, porque los sobrecostos de la urbanización son absorbidos por los componentes no salariales. En estas circunstancias, estos sobrecostos de urbanización no desestimulan la localización de las industrias en la gran ciudad, puesto que no se expresan bajo la forma de incrementos salariales substanciales.

La inversión pública refuerza las tendencias concentrativas espaciales de la industria. La necesidad de constituir una infraestructura urbana adecuada al desarrollo industrial moderno, puesta frente a la escasez de recursos económicos, estimula al Estado latinoamericano a la concentración espacial de sus inversiones.

En algunos casos, la expansión demográfica, cuando se acompaña de la extensión de la frontera agrícola, consolida la expansión del mercado interno, debilitando las fuerzas de concentración espacial de la actividad industrial: la colonización del espacio nacional en los casos de Colombia y Brasil constituye el mejor ejemplo de este efecto.

El balance entre las fuerzas concentrativas y desconcentrativas espaciales de la actividad económica es mucho más desequilibrado en el caso de los países capitalistas periféricos latinoamericanos: el predominio de las fuerzas concentrativas es más claro.

### **La función primacial latinoamericana ¿ha alcanzado su punto de saturación?**

A pesar de las diferencias y las particularidades nacionales hubo hasta principios de la década de 1990 una tendencia general en América Latina hacia la disminución de la concentración espacial de la población y de la actividad económica. ¿Se trata del arribo al punto de saturación de la función primacial?

---

Comenzaremos presentando la evidencia estadística que apoya la idea del arribo al punto de saturación primacial. Con el objeto de indagar las posibles razones de este comportamiento, intentaremos caracterizar las peculiaridades del ciclo económico y de las transformaciones estructurales latinoamericanas durante la mundialización. Estos cambios se conjugan con transformaciones de orden socioespacial para dar lugar a comportamientos muy particulares en cada caso nacional. Así, este análisis, más que proporcionar una interpretación conclusiva de lo que está sucediendo en América Latina, plantea las claves de lectura necesarias para entender la unidad en la diversidad del proceso de transformación. Esta unidad en la diversidad sólo será adecuadamente entendida a través del desarrollo de investigaciones comparativas internacionales.

### Los síntomas de saturación primacial

Las informaciones proporcionadas por Portes (1989) muestran que durante el decenio de 1980 el ICC disminuyó para doce de los catorce países por él estudiados. El IPT<sup>4</sup>, exhibido en la Tabla 2, muestra una evolución semejante. Entre los 22 países observados, en ocho viene disminuyendo el valor del indicador: en Cuba desde 1960-1970, en Argentina y Venezuela desde 1970-1980 y en Uruguay, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y México entre 1980 y 1990. En otros seis el ritmo de crecimiento del IPT se desaceleró: en Costa Rica desde 1960-1970 y en Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay desde 1970-1980.

Tabla 2

#### *Primacia urbana en América Latina*

		1950	1960	1970	1980	1990
Argentina	Buenos Aires País	5202 17177	7060 20614	8764 24019	10191 28369	11217 32198
IPT		0,30284683	0,342485689	0,364877805	0,359230146	0,348375676
CIC			0,003963886	0,002239212	-0,000564766	-0,001085447
Bolivia	La Paz País	321 3019	429 3670	572 4461	736 5221	1151 7397
IPT		0,106326598	0,116893733	0,128222372	0,140969163	0,155603623
CIC			0,001056713	0,001132864	0,001274679	0,001463446
Brasil	Sao Pablo País	2410 54594	4126 72223	8084 95747	12404 121146	14921 143682
IPT		0,044144045	0,057128616	0,084430844	0,102388853	0,103847385
CIC			0,001298457	0,002730223	0,001795801	0,000145853
Chile	Santiago País	1483 6064	2310 7662	3175 9383	3961 11116	4945 13173
IPT		0,244558047	0,301487862	0,338377918	0,356333213	0,375389053
CIC			0,005692981	0,003689006	0,00179553	0,001905584
Colombia	Bogotá País	664 11529	1358 15909	2610 21940	3843 27165	5057 32121
IPT		0,057593894	0,085360488	0,118960802	0,141468802	0,157435945
CIC			0,002776659	0,003360031	0,0022508	0,001596714



Tabla 2 (continuación)

		1950	1960	1970	1980	1990
Ecuador	Guayaquil	276	493	755	1209	1591
	Pais	3341	4468	6020	8144	9648
IPT		0,082609997	0,110340197	0,125415282	0,148452849	0,164904643
CIC			0,00277302	0,001507509	0,002303757	0,001645179
Perú	Lima	1087	1833	3063	4601	6415
	Pais	7923	10113	13138	17235	22332
IPT		0,137195507	0,181251854	0,233140508	0,266956774	0,287255956
CIC			0,004405635	0,005188865	0,003381627	0,002029918
Paraguay	Asunción	301	399	599	882	1225
	Pais	1377	1735	2328	3150	4288
IPT		0,21859114	0,229971182	0,257302405	0,28	0,28568097
CIC			0,001138004	0,002733122	0,002269759	0,000568097
Uruguay	Montevideo	919	1191	1326	1415	1542
	Pais	2120	2511	2744	2819	3123
IPT		0,433490566	0,474313023	0,483236152	0,501951046	0,493756004
CIC			0,004082246	0,000892313	0,001871489	-0,000819504
Venezuela	Caracas	814	1452	2356	3112	3306
	Pais	5265	7564	10821	14997	18105
IPT		0,154605888	0,191961925	0,217724794	0,207508168	0,182601491
CIC			0,003735604	0,002576287	-0,001021663	-0,002490668
Costa Rica	San José	310	486	723	1019	1330
	Pais	801	1210	1704	2308	2959
IPT		0,38701623	0,401652893	0,424295775	0,441507799	0,449476174
CIC			0,001463666	0,002264288	0,001721202	0,000796838
Cuba	La Habana	1121	1453	1802	1949	2147
	Pais	5492	6831	8569	9597	10568
IPT		0,204115076	0,212706778	0,210292916	0,203084297	0,203160484
CIC			0,00085917	-0,000241386	-0,000720862	7,61873E-06
R. Dominicana	Santo Domingo	199	387	735	1299	2091
	Pais	2318	3169	4338	5619	7170
IPT		0,085849871	0,122120543	0,169432918	0,231179925	0,291631799
CIC			0,003627067	0,004731238	0,006174701	0,006045187
Guatemala	C. Guatemala	383	680	1013	1338	1829
	Pais	3024	3982	5280	6726	9196
IPT		0,126653439	0,170768458	0,191856061	0,198929527	0,198890822
CIC			0,004411502	0,00210876	0,000707347	-3,87051E-06
Honduras	Tegucigalpa	76	135	246	414	662
	Pais	1430	1944	2669	3686	5105
IPT		0,053146853	0,069444444	0,092169352	0,112316875	0,129676787
CIC			0,001629759	0,002272491	0,002014752	0,001735991
Haiti	Puerto Príncipe	153	276	497	744	1087
	Pais	3097	3741	4518	5428	6486
IPT		0,049402648	0,073777065	0,110004427	0,13706706	0,167591736
CIC			0,002437442	0,003622736	0,002706263	0,003052468
Jamaica	Kingston	275	391	518	656	721
	Pais	1379	1610	1848	2129	2346
IPT		0,199419869	0,242857143	0,28030303	0,308125881	0,307331628
CIC			0,004343727	0,003744589	0,002782285	-7,94252E-05

Tabla 2 (continuación)

		1950	1960	1970	1980	1990
Nicaragua	Managua	109	199	419	622	730
	Pais	1057	1425	2058	2747	3888
IPT		0,103122044	0,139649123	0,203595724	0,226428831	0,187757202
CIC			0,003652708	0,00639466	0,002283311	-0,003867163
Panamá	Panamá	136	309	471	666	847
	Pais	812	1085	1480	1918	2418
IPT		0,167487685	0,284792627	0,318243243	0,347236705	0,350289495
CIC			0,011730494	0,003345062	0,002899346	0,000305279
Puerto Rico	San Juan	651	821	1106	1292	1431
	Pais	2211	2350	2712	3197	3522
IPT		0,294436906	0,349361702	0,407817109	0,404128871	0,406303237
CIC			0,00549248	0,005845541	-0,000368824	0,000217437
El Salvador	San Salvador	225	352	562	746	969
	Pais	1938	2570	3581	4558	6175
IPT		0,116099071	0,136964981	0,156939402	0,163668276	0,156923077
CIC			0,002086591	0,001997442	0,000672887	-0,00067452
México	C. de México	3741	5976	10201	15424	16882
	Pais	26849	36355	52035	70631	86172
IPT		0,139334798	0,16437904	0,196041126	0,218374368	0,195910505
CIC			0,002504424	0,003166209	0,002233324	-0,002246386

Estas transformaciones en la tendencia primacial se acompañaron, en algunos casos, de modificaciones en el peso económico de la ciudad mayor. La participación de Ciudad de México en el PIB nacional disminuyó entre 1960 y 1985 al pasar del 37,5% al 33,5%. Entre 1970 y 1988 se observa una evolución semejante en Santiago de Chile, donde esta misma participación desciende del 49,2% al 41,5%. La misma tendencia es más reciente en Colombia, donde la participación bogotana en el PIB nacional pasó del 22% en 1984 al 20% en 1989. En otros países, la distribución espacial de la industria muestra tendencias desconcentrativas. El peso de San Pablo en la producción industrial brasileña disminuyó entre 1960 y 1990 al pasar del 44% al 30%; el empleo manufacturero de Ciudad de México era el 46% del total nacional en 1970 y cayó al 37% en 1985; la participación de la región central de Venezuela en el valor agregado industrial disminuyó entre 1980 y 1992 del 62% al 40%.

Estas tendencias parecen haberse modificado a lo largo de la década de 1990 aunque, lamentablemente, no existe información comparativa consolidada que permita observar esta transformación. Con la recuperación económica de la primera mitad de la década, muchas de las grandes ciudades retomaron el liderazgo económico y aumentaron nuevamente su participación en la generación de riqueza. El cambio no fue tan claro ni unívoco a nivel de la población, en donde muchas de ellas preservaron sus tendencias al retroceso relativo mientras otras mostraron una tendencia opuesta.

La dispersión de fuentes de información y la carencia de mayor cantidad de investigaciones comparativas internacionales hace difícil la elaboración de una

explicación global de estas tendencias. Sin embargo, propondremos una serie de consideraciones explicativas de estos cambios, útiles también para evaluar si se trata de comportamientos duraderos o pasajeros.

### **La conjugación de fuerzas internas y externas en la transformación económica latinoamericana**

El agotamiento de la industrialización sustitutiva desde finales de los años '60 determina el sentido de las transformaciones económicas latinoamericanas desde 1970 hasta hoy.

Estas transformaciones han sido el resultado de una serie de búsquedas sistemáticas que sin embargo se han producido en un contexto macroeconómico internacional cambiante e impredecible, produciendo los resultados más diversos e incluso inesperados. Por consiguiente, el cambio económico latinoamericano de los últimos 25 años es el resultado de la conjugación de factores internos y externos.

En lo interno, las transformaciones económicas estuvieron determinadas, desde finales de los años '60, por el agotamiento de la industrialización sustitutiva. Este agotamiento llevó a modificaciones importantes en la orientación de la política económica de los países del área. Por un lado, cada país consideró indispensable modificar las características de su inserción económica internacional, diversificando y ampliando la canasta de exportaciones para estabilizar así la oferta disponible de divisas extranjeras, necesarias para la importación de medios de producción. Por el otro, cada país diseñó procedimientos específicos para garantizar la prolongación de la industrialización sustitutiva: los más grandes siguieron centrando su esfuerzo en la expansión del mercado interno, mientras que los medios y pequeños intentaron constituir áreas de mercado mayores a través de iniciativas de integración económica regional.

Los propósitos de apertura exportadora e integración regional se han enfrentado a gran cantidad de vicisitudes y obstáculos. Durante los años '70 la abundancia de capital externo y el aumento de los precios internacionales de las materias primas impulsaron un crecimiento económico rápido y sostenido. Las monedas latinoamericanas tendieron así a revaluarse, y la base exportadora no logró ampliarse ni diversificarse como se esperaba.

Adicionalmente, la inestabilidad económica de los países desarrollados los condujo ocasionalmente a implantar medidas proteccionistas que también lesionaron el dinamismo y la diversidad de las exportaciones latinoamericanas. Paradójicamente, en muchos países la superabundancia de capital externo le dio un segundo aliento a la industrialización sustitutiva, y grandes proyectos industriales o de inversión en infraestructura económica fueron emprendidos durante este período.

Durante los años '80, la crisis de la deuda externa, la devaluación monetaria abrupta, el creciente déficit público y la hiperinflación determinaron el comportamiento macroeconómico del subcontinente. Gracias a las políticas de ajuste y a la severa contracción de las importaciones, la balanza comercial recobró saldos positivos aún a pesar del estancamiento en los precios internacionales de las exportaciones. El desempleo, la pobreza, el analfabetismo y las enfermedades endémicas ya desaparecidas retornaron como resultado de la crítica situación económica. La rudeza de las condiciones internacionales dio fin al paréntesis abierto en los '70 y puso nuevamente al descubierto algo ya evidente desde finales de los '60: el agotamiento de la industrialización sustitutiva.

Al término de los años '80 y comienzos de los '90, la estabilización macroeconómica, las reformas institucionales, y principalmente las políticas de privatización, dieron lugar a una nueva oleada de financiamiento externo, a la reevaluación de las monedas latinoamericanas y a una recuperación del ritmo de crecimiento económico. Los saldos comerciales se tornaron nuevamente negativos, y el crecimiento se financió gracias a la llegada de capitales internacionales en inversiones de largo plazo y en colocaciones especulativas de corto plazo.

Tres grandes ciclos han señalado las condiciones generales del crecimiento económico en América Latina. Sin embargo, en medio de estas transformaciones y condiciones turbulentas, los países latinoamericanos se han mantenido en su empeño por abrir más sus economías e integrarse con países vecinos. Para entender el impacto socioespacial de estas transformaciones es particularmente útil distinguir estas dos dinámicas de cambio: la estructural y la coyuntural.

### **Las transformaciones económicas estructurales**

En general, las exportaciones tendieron a sustituir al mercado interno como motor de expansión del crecimiento económico. Aunque al principio del período los países del subcontinente apenas pretendían reforzar la industrialización sustitutiva, la fuerza de los hechos y de la ideología económica dominante<sup>5</sup> modificó completamente las prioridades y las funciones de la política económica: el mercado internacional se percibe actualmente como la única salida al estancamiento económico latinoamericano<sup>6</sup>.

Esta búsqueda, como se señaló más arriba, se ha producido en un ambiente turbulento. Por esta razón, las transformaciones estructurales de las economías latinoamericanas no son un resultado coherente, sino más bien el producto de la combinación de varias estrategias<sup>7</sup>, algunas de ellas aparentemente contradictorias con las doctrinas dominantes.

La política de industrialización sustitutiva no ha desaparecido y, en algunos casos, continúa jugando un rol determinante. Su desarrollo no ha sido continuo sino intermitente. Los momentos privilegiados fueron los años '70 y, posterior-

mente, la primera mitad de los '90. Parte de las inversiones realizadas durante los años '70 pretendían sustituir importaciones, particularmente en las áreas de la siderurgia, la petroquímica y la producción de energía. Posteriormente, a comienzos de los '90, se renovaron las iniciativas de integración económica regional y se hizo posible la realización de proyectos industriales de talla superior, consiguiendo una gestión multinacional de la producción de las empresas con plantas en diferentes países.

En otros países se ha dado un debilitamiento más sistemático y persistente del recurso a la industrialización sustitutiva como herramienta de política. Sin embargo, y paradójicamente, el impacto espacial de estas situaciones contrapuestas ha sido muy semejante: en el conjunto de estos países se ha producido una tendencia a la desconcentración espacial de la industria. En donde se abandonaron tempranamente las políticas sustitutivas, se provocó una tendencia a la desindustrialización y se perjudicaron principalmente las grandes ciudades, como es el caso de los países del Cono Sur y de algunos de América Central. En los países que mantuvieron las políticas sustitutivas, tales como Brasil, Venezuela o Colombia, la industria pesada (principalmente la siderurgia y la petroquímica) se desarrolló en regiones periféricas, contribuyendo a desconcentrar espacialmente la industria.

La política de promoción de exportaciones se desarrolló en el curso de los años '60 y principios de los '70. A través del manejo de la tasa de cambio y de los subsidios a las exportaciones se quiso promover el desarrollo de exportaciones no tradicionales, diversificar los productos vendidos en el extranjero, estabilizar la oferta de divisas y disminuir la vulnerabilidad internacional de los países. Las manufacturas y los productos agroindustriales han engrosado y diversificado la canasta exportadora latinoamericana.

Sin embargo, la diversidad de las circunstancias es mayor y más difícil aún establecer un patrón espacial dominante.

Una nueva oleada de exportaciones primarias se desarrolló durante los años '70 y '80 como respuesta al incremento en los precios internacionales de estos bienes y a la crisis de energéticos. Las regiones menos desarrolladas, con tradición agrícola o poseedoras de yacimientos mineros, se beneficiaron de estas nuevas tendencias: el petróleo, el níquel y la tradicional y ya casi totalmente desaparecida economía de plantación (banano, por ejemplo). No obstante, es importante señalar que algunas de estas exportaciones generan grandes rentas económicas tradicionalmente consumidas e invertidas en las grandes ciudades. Por esta razón, el impacto espacial de esta bonanza de exportaciones primarias tiene efectos relativamente contradictorios, dependiendo de las condiciones específicas de cada renglón exportador.

Finalmente, una estrategia más ambiciosa apareció a finales de los años '80: la substitución de exportaciones, que pretende aumentar el peso del comercio

exterior a través de su liberalización. Se busca promover la reconversión del aparato productivo doméstico como resultado de la más abierta competencia internacional, mejorar la productividad y transformar la estructura de las exportaciones que debería adaptarse mejor a las ventajas “naturales” de los países comprometidos en estas reformas. De acuerdo con la formulación de la política, la eficacia económica debería incrementarse, y el rol de las exportaciones como impulsor del crecimiento debería consolidarse.

Chile constituye el caso más representativo y paradigmático de esta estrategia donde el impacto espacial se explica por la desaparición de una parte de la industria tradicional, localizada en Santiago, y por el crecimiento de exportaciones ligadas a la explotación de recursos naturales: bosques, frutas y minerales. En el Caribe y América Central esta política también ha jugado un rol importante, aún si su influencia es mucho más reciente. En todo caso, el tipo de actividades difiere sensiblemente de las chilenas, aunque el impacto socioespacial sea semejante: son exportaciones de servicios, turísticos y laborales, con tendencia a localizarse en zonas periféricas.

Desde el punto de vista ideológico y de gestión macroeconómica, estas cuatro estrategias no son necesariamente compatibles. La aparición de alguna de ellas conlleva generalmente la desaparición de las otras. Sin embargo, a nivel de la estructura del aparato económico, cada época va dejando su marca, la cual permanece y coexiste con las demás. Adicionalmente, cada país ha aplicado estas políticas con intensidades muy variables y en épocas muy diferentes, determinando así una gran variabilidad en sus impactos.

La conclusión de este análisis es semejante a la del proceso de mundialización: las tendencias de cambio han sido universales, pero la articulación de los procesos globales a las condiciones internas da lugar a resultados muy diferentes<sup>8</sup>. Sin duda alguna, la economía latinoamericana es hoy mucho más abierta al comercio internacional que hace veinte años, pero el grado y tipo de apertura y el “éxito” de este tipo de inserción sigue siendo muy heterogéneo. A pesar de la diversidad de situaciones y de la heterogénea combinación de las estrategias, han aparecido tendencias hacia la desconcentración espacial de la actividad económica que estarían contribuyendo a explicar la desaceleración o el retroceso de la primacía urbana en América Latina.

### **Ciclo macroeconómico y ciclos socioespaciales**

Las transformaciones estructurales se han producido en un ambiente turbulento y cambiante. En estas condiciones es difícil interpretar los cambios de tendencia de fenómenos como la primacía. Por lo tanto, puede ser de gran utilidad discernir las características del ciclo socioespacial de corto y largo plazo para emitir un juicio más sólido acerca de la durabilidad de las tendencias constatadas.

El ciclo económico latinoamericano en la era de la mundialización posee dos características fundamentales, presentes hasta comienzos de los años '90: la alta intensidad de los cambios y la simetría (anacronía) con respecto al ciclo de los países desarrollados, especialmente al de Estados Unidos.

La intensidad de las variaciones macroeconómicas latinoamericanas es impresionante: alternancia de ciclos de gran abundancia y de extrema penuria de capitales externos, fases de marcadas revaluaciones y devaluaciones monetarias internacionales, períodos hiperinflacionarios y de inflación moderada, expansión y contracción acelerada de las exportaciones, y fuertes variaciones en las tasas de inversión y de ahorro.

La articulación del ciclo económico latinoamericano al de los países desarrollados se conforma en dos niveles: comercial y financiero. En lo comercial, la temporalidad de los dos ciclos es semejante, sincrónica. En contraste, a nivel financiero, la evolución latinoamericana es simétrica, anacrónica, con respecto a la del mundo desarrollado.

El crecimiento de los países desarrollados incrementa la demanda y los precios de las exportaciones latinoamericanas. Estos incrementos dinamizan la economía subcontinental y, en conjunto, tienden a sincronizar las evoluciones económicas del Norte y del Sur. Contrariamente a lo anterior, el crecimiento económico del Norte desencadena fuerzas de sentido opuesto en el plano financiero: tiende a incrementar las tasas de interés y, en el contexto de una economía estadounidense altamente endeudada (principios de los '90), conduce a una escasez en la disponibilidad de fondos de financiamiento. En estas condiciones, el servicio de la deuda externa aumenta y la obtención de fondos frescos se convierte en una tarea más difícil y costosa. El desaceleramiento de la economía norteamericana afloja las tasas de interés, y por consiguiente disminuye el peso del servicio de la deuda externa latinoamericana y mejora la rentabilidad de las colocaciones financieras en las plazas de este subcontinente.

La tendencia al debilitamiento de la primacía se estaría desarrollando a través de una alternancia de cortos ciclos concentrativos y desconcentrativos, determinada por la manera a través de la cual cada uno de los grandes segmentos económicos, comercial y financiero, se articula al ciclo económico mundial. El segmento financiero tiende a ser contracíclico y concentrativo, mientras que el comercial sería procíclico y desconcentrativo. La actividad financiera, comercial (importaciones), inmobiliaria y de servicios se beneficia de la abundancia de recursos financieros internacionales. Las grandes ciudades y las regiones más desarrolladas, como intermediarias privilegiadas en la canalización y consumo de estos recursos, serían las principales beneficiarias de la mayor abundancia de capital internacional. Las actividades de exportación, mucho más variables en su composición y en su estructura regional, se benefician del crecimiento de las economías capitalistas centrales y tienden a favorecer a las regiones de menor desarrollo relativo.

Una de las grandes dificultades de la economía espacial y de la geografía económica radica en la carencia de criterios para determinar si un cambio coyuntural ha de tener o no un impacto sobre la estructura socioespacial. Desde este punto de vista, si las sugerencias planteadas en este numeral fuesen elaboradas y desarrolladas, se podría contar con criterios para prever la profundidad del impacto socioespacial de una modificación en el entorno económico. Para avanzar en este sentido no hay más remedio que realizar investigaciones en profundidad para cada caso nacional y determinar la estructura económica espacial de las exportaciones, según grado de elaboración y mercado de destino, y de las actividades terciarias superiores, teniendo en cuenta el equilibrio existente entre la inserción comercial y financiera de cada economía nacional.

### **Las particularidades del espacio nacional y las redes urbanas: pistas adicionales para comprender las relaciones entre cambio económico y socioespacial**

De acuerdo con los planteamientos de Cuervo y González (1997: cap. IV), para comprender las interrelaciones entre cambio económico y socioespacial es indispensable reconocer la autonomía relativa de la segunda de estas dimensiones e identificar su propia lógica de transformación. Este artículo avanza propuestas, hipótesis de trabajo, con fundamento en la experiencia histórica de algunos países latinoamericanos durante este período, pero aún insuficientemente contrastadas como para otorgarles el carácter de afirmaciones sólidas. Los ejes, las coordenadas de cambio socioespacial a considerar, son las siguientes: la dimensión geográfica y económica del espacio nacional, la madurez (en sentido de grado de concentración urbana y del tamaño de la ciudad mayor) del proceso de urbanización y, finalmente, la estructura de las temporalidades de los factores de cambio en la distribución espacial de la actividad económica y de la población.

La talla geográfica y económica del espacio nacional juega un papel muy importante, pero también ambivalente, en la comprensión de las relaciones entre los cambios económicos y las transformaciones espaciales. La apertura económica de un país y su tamaño se relacionan inversamente: los países más pequeños son más vulnerables que los grandes<sup>9</sup> a las transformaciones internacionales. Desde este punto de vista, el impacto espacial del cambio económico es más directo, más inmediato y más fuerte en los países de menor tamaño. No obstante, la pequeña dimensión de un país también puede neutralizar el impacto geográfico en la medida en que la influencia espacial de la ciudad mayor puede alcanzar la totalidad del espacio nacional y limitar las posibilidades de desarrollo de las otras zonas del país: en este caso, el cambio espacial afecta a las regiones periféricas sin conllevar transformaciones a nivel de la estructura de la centralidad nacional.



Si se quiere comprender el impacto socioespacial de las transformaciones económicas, estas consideraciones nos llevan a una primera gran distinción al interior de los países latinoamericanos: América del Sur y México, por una parte, y América Central y el Caribe, por la otra, donde el tamaño promedio de los países es claramente diferente.

La madurez del proceso de urbanización es otro de los elementos clave. El proceso de concentración urbana es el resultado de un ciclo de largo plazo: la importancia económica y demográfica de la ciudad principal varía en un sentido cíclico, como ya se ha expuesto. Por lo tanto, en los países con una larga tradición de crecimiento urbano, los cambios económicos son más susceptibles de impulsar profundas transformaciones en la evolución de la primacía urbana. La talla de la ciudad mayor también debe ser considerada. En ciertas ciudades las economías de aglomeración son claramente inferiores a las deseconomías, y los cambios en el contexto socioeconómico serán más susceptibles de generar transformaciones socioespaciales de alguna importancia.

Estas observaciones conducen a otro tipo de diferenciaciones al interior de América Latina, entre los países de urbanización moderna precoz (especialmente el Cono Sur y México), los de urbanización intermedia (Brasil y Colombia), y los de urbanización tardía (América Central y el Caribe). Igualmente, cabe distinguir entre las redes urbanas con ciudades gigantes (Buenos Aires, México, San Pablo) y el resto del subcontinente.

La temporalidad de los cambios en la distribución espacial de la actividad económica y demográfica es muy diferente y no necesariamente convergente. La productividad de las actividades económicas explica en parte estas diferencias. Las actividades con alta productividad pueden modificar considerablemente la geografía económica de un país sin transformar la distribución espacial de la población: éste es el caso de la gran industria y de las explotaciones mineras. Es de esperar, entonces, que en los países en donde este tipo de actividades ha tenido una alta participación, el impacto de corto plazo sea más visible que el de largo plazo, y que las transformaciones sean más vulnerables a los cambios en el entorno económico externo y más fácilmente reversibles. Las actividades económicas de enclave, aunque producen un impacto inicial muy fuerte y a veces desproporcionado, no consiguen desencadenar procesos estables de crecimiento económico y demográfico regional.

Otras actividades menos productivas, como la agricultura campesina, tienen una más fuerte influencia en la distribución espacial de la población que de la producción. En este caso, el impacto de corto plazo es menos visible que el de largo plazo y las transformaciones socioespaciales tenderán a ser más estables y duraderas. Estas son actividades mejor integradas al territorio, tienen impactos menos fuertes en el corto plazo, pero tienden a inducir, a largo plazo, efectos más duraderos y profundos.

## **Mundialización, cambio económico y transformación de las redes urbanas de América Latina: una hipótesis**

Las consideraciones propuestas en esta sección tienen un carácter preliminar. Son claves de lectura que hacen posible la comprensión simultánea y articulada de los casos particulares y las tendencias más generales. En efecto, en cada nivel de análisis (mundial, continental, nacional) es posible identificar las tendencias dominantes, las fuerzas principales, pero también es necesario distinguir la manera particular de articulación de cada subconjunto territorial con su nivel superior. De esta manera, sin renunciar a la comprensión del conjunto, es posible explicar las particularidades nacionales, regionales y locales. Adicionalmente, el tomar en consideración los factores propiamente socioespaciales proporciona criterios concretos para comprender la intervención precisa de estos factores en la explicación de los cambios. Finalmente, la diferenciación del análisis coyuntural (de los ciclos) y estructural debería permitir avanzar en la distinción entre los conceptos de recesión y crisis, proporcionando criterios para evaluar más acertadamente el impacto de las modificaciones en curso. Esta distinción ayudará a una mejor comprensión de los mecanismos “automáticos” de absorción del ciclo, lo mismo que a afinar y desarrollar los conceptos existentes. Será así posible superar la simple, aunque siempre válida, oposición entre centro y periferia, para interrogarse acerca de la dinámica de los procesos, su evolución, su variabilidad y sus determinantes.

### **Conclusiones**

Este artículo permitió desarrollar y precisar algunas de las propuestas teóricas más importantes planteadas en la primera y segunda parte de Cuervo y González (1997). En este artículo se hizo la introducción explícita del análisis espacial, a través del concepto de primacía, y se consiguió un primer avance en la comprensión de las interrelaciones entre dinámica económica y socioespacial. Este análisis se realizó en el contexto del espacio nacional, y gracias a ello se logró precisar otras propiedades fundamentales de este nivel de análisis, explicativas de su vigencia como escenario de despliegue de fenómenos de diverso orden y naturaleza.

El concepto de primacía se introdujo cuidadosamente, tanto desde el punto de vista de sus antecedentes y definiciones teóricas como desde la perspectiva de sus dimensiones empíricas: diacrónica y sincrónica. La primacía deja de ser vista en este trabajo como disfuncionalidad o anormalidad, y empieza a ser mirada como una dimensión particular y específica de un proceso más general y comprensivo, el de la concentración urbana. Nuestra propuesta no renuncia a la posibilidad de integrar la dimensión normativa, a condición de hacerlo aportando evidencia empírica y claridad en la formulación de las relaciones teóricas.

Los beneficios de observar la concentración urbana a través de una de sus manifestaciones específicas no se hicieron esperar. La posibilidad de medir, de

dimensionar y de hacer un seguimiento histórico de la primacía es el fundamento para precisar cada uno de sus dos más importantes ejes de análisis: el diacrónico (histórico) y el sincrónico (espacial). Cada una de las funciones propuestas ayuda a comprender las características generales de la primacía y a precisar los elementos explicativos de la particularidad de cada caso. Tomando como base estas consideraciones será posible, en el futuro, hacer comparables los casos particulares, evitando sesgos y errores de interpretación en la explicación de sus diferencias y particularidades.

La distinción entre primacía y concentración también se reveló útil a la hora de comprender las interrelaciones entre dinámica económica y socioespacial. Aunque la primacía es sensible al ritmo de crecimiento económico (casos de Colombia y Japón), la concentración se mostró más permeable a las transformaciones económicas. Es indispensable continuar ahondando en esta distinción para precisar en el futuro las razones que la explican y le dan fundamento.

La identificación de los niveles de análisis espacial también se vio enriquecida. América Latina reveló sus peculiaridades socioespaciales a través de las particularidades de su función diacrónica de primacía. Aparecieron razones históricas, coyunturales y socioespaciales para establecer subregiones: el Cono Sur, la América andina, América Central y Brasil. Se hicieron explícitos factores que dan sentido al espacio nacional como nivel de análisis y escenario de despliegue de procesos específicos. La velocidad de la urbanización, el desenvolvimiento de los procesos demográficos, la madurez y estructura del sistema de ciudades, y el tamaño del país, se evidenciaron como aspectos cuya resolución tiende a darse en el espacio nacional. Por lo tanto, a la importancia de la moneda, de las políticas social y regional, se agregan estas consideraciones para dotar de sentido y mostrar la imposibilidad de pasar por alto los espacios continental, subregional y nacional en la comprensión de los fenómenos socioespaciales más importantes.

Las evidencias de debilitamiento primacial en América Latina son bastante sugestivas: hay una amplia participación de países con descensos absolutos, y otro importante grupo de naciones con un desaceleramiento prolongado (dos a tres décadas) del crecimiento primacial. Los casos en donde la primacía se mantiene o acelera son, en este contexto, realmente excepcionales.

Las explicaciones de este proceso y la posibilidad de establecer su durabilidad son aún exploratorias y fragmentarias, pues no existe la evidencia empírica suficiente para conseguir una contrastación de las hipótesis planteadas. La reflexión presentada es todavía una colección de claves de lectura para clasificar, comprender e interpretar acertadamente los procesos nacionales específicos. Aunque esta tarea está aún por hacerse, la evidencia fragmentaria e incompleta disponible permite avanzar algunas conclusiones provisionales.

El sentido socioespacial de las transformaciones económicas coincide para generar condiciones de debilitamiento de la primacía. No obstante, esta homoge-

neidad es sólo aparente, pues en cada caso particular las razones explicativas de este comportamiento son de naturaleza muy diferente. La desindustrialización juega un papel fundamental en algunos casos (Cono Sur y Perú), en otros lo juega la continuidad de la industrialización acompañada de la aparición de sectores manufactureros previamente inexistentes (como la industria básica en Brasil, Venezuela, Colombia), mientras que en algunos es el impacto de la apertura comercial el que desempeña el papel explicativo esencial (América Central y México). El peso de los factores socioespaciales también es diverso, pero parece coincidir igualmente para explicar el debilitamiento primacial. En algunos países, la madurez del sistema urbano (Cono Sur) y la dimensión de la primera ciudad (Cono Sur, México y Brasil) empujan esta tendencia de cambio. En otros, a pesar de la relativa juventud del proceso de industrialización (América Central), su mayor vulnerabilidad y permeabilidad a las influencias externas juega el papel de inducción de tendencias desconcentrativas espaciales.

## **Bibliografía**

Auerbach, F. (1913) *Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration* (Petermans: Mitteilungen), N° 1, pp. 74-76.

Bulmer-Thomas, Victor, 1994 *The Economic History of Latin America since Independence* (Cambridge: Cambridge Latin American Studies, Cambridge University Press).

Castells, Manuel 1970 *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A).

Cuervo, Luis Mauricio 1990 *La primauté urbaine en Amérique Latine. Une étude historique-comparative* (París: Instituto de Urbanismo, Universidad de Paris XII) Tesis de doctorado.

Cuervo, Luis Mauricio 1994 *Cambio económico y primacía urbana en América Latina* (Bogotá: Cider, Universidad de los Andes) Cuadernos Ocasionales N° 8.

Cuervo, Luis Mauricio 1996 *Economic Development and Urban Primacy in Japan* (Tokio: Institute of Developing Economies).

Cuervo, Luis Mauricio y Josefina Gonzalez 1997 *Industria y ciudades en la era de la municipalización. Un enfoque socioespacial* (Bogotá: CIDER-Colciencias-Tercer Mundo Editores).

De Cola, L. 1984 "Statistical Determinants of the Population of a Nation's Largest City", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Vol. 33, N° 1, Octubre, pp.71-98.

De Vries, Jean 1987 *La urbanización de Europa 1500-1800* (Barcelona: Editorial Crítica).

Jaramillo, Samuel y Luis Mauricio Cuervo 1987 *La configuración del espacio regional en Colombia. Tres ensayos* (Bogotá: Universidad de los Andes) Serie Estudios CEDE N° 1.

Jefferson, M. 1939 "The Law of Primate City", en *Geographical Review*, The American Geographical Society, pp. 226-232.

Linsky, A. S. 1965 "Some Generalizations Concerning Primate Cities", en *Annals of the Association of the American Geographers*, 55, pp. 506-513.

Mehta, S. K. 1964 "Some Demographic and Economic Correlates of Primate Cities: A Case for Revaluation", en *Demography*, Washington, Vol. 1, N° 1, pp. 136-147.

Moriconi-Ebrard, François 1992 *Géopolis* (París: Anthropos) Collection Villes.

Portes, A. 1989 "Latin American Urbanization during the Crisis", en *Latin American Research Review*, Chapel Hill, N.C., Vol. 24, N° 3, pp. 7-44.

Singer, Paul 1979 *Economía política de la urbanización* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).

Wheaton, W y H. Shishido 1980 “Urban Concentration, Agglomeration Economies and the Level of Development”, en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Vol. 30, Octubre.

Yazaki, Takeo 1968 *Social Change and the City in Japan. From earliest times through the Industrial Revolution* (Tokio: Japan Publications Inc).

Zipf, G. K. 1941 *National Unity and Disunity* (Indiana: Bloomington Principia Press).

## **Notas**

1 Medida a través del cálculo de  $q$ , la pendiente de la función de rango-tamaño, para cada país y cada período de tiempo.

2 Índice de Cuatro Ciudades.

3 CIC: Coeficiente de Intensidad Cronológica =  $(IPT_i - IPT_j) / i - j$ , donde:  $IPT_i$  es el valor de IPT para el año  $i$ , siendo  $i$  el final de un período de crecimiento de la primacía urbana, e  $IPT_j$ , valor del IPT para el año  $j$ , siendo  $j$  el año de iniciación de un período de crecimiento de la primacía urbana.

4 Calculado por esta investigación con base en las informaciones ofrecidas por François Moriconi-Ebrard (1992).

5 Con el apoyo de las instituciones multilaterales Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo.

6 Sin embargo no hay que simplificar excesivamente, pues el debate teórico y de política económica ha sido muy animado y opone dos escuelas principalmente, la neoliberal y la neoestructuralista.

7 Sugeridas por Bulmer-Thomas (1994).

8 Solamente el desarrollo de investigaciones comparativas a nivel latinoamericano, coordinadas desde la formulación de las hipótesis hasta la metodología empleada, permitiría superar la imprecisión de estas conclusiones y obtener resultados más exactos.

9 Nótese que en la lista de países con decrecimiento de la primacía predominan los de menor tamaño geográfico (ver Tabla 2).