

ACIONES UNIDAS  
ONSEJO  
CONOMICO  
SOCIAL



GENERAL  
E/CN.12/URB/6  
UNESCO/SS/URB/LA/6  
30 de septiembre de 1958  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

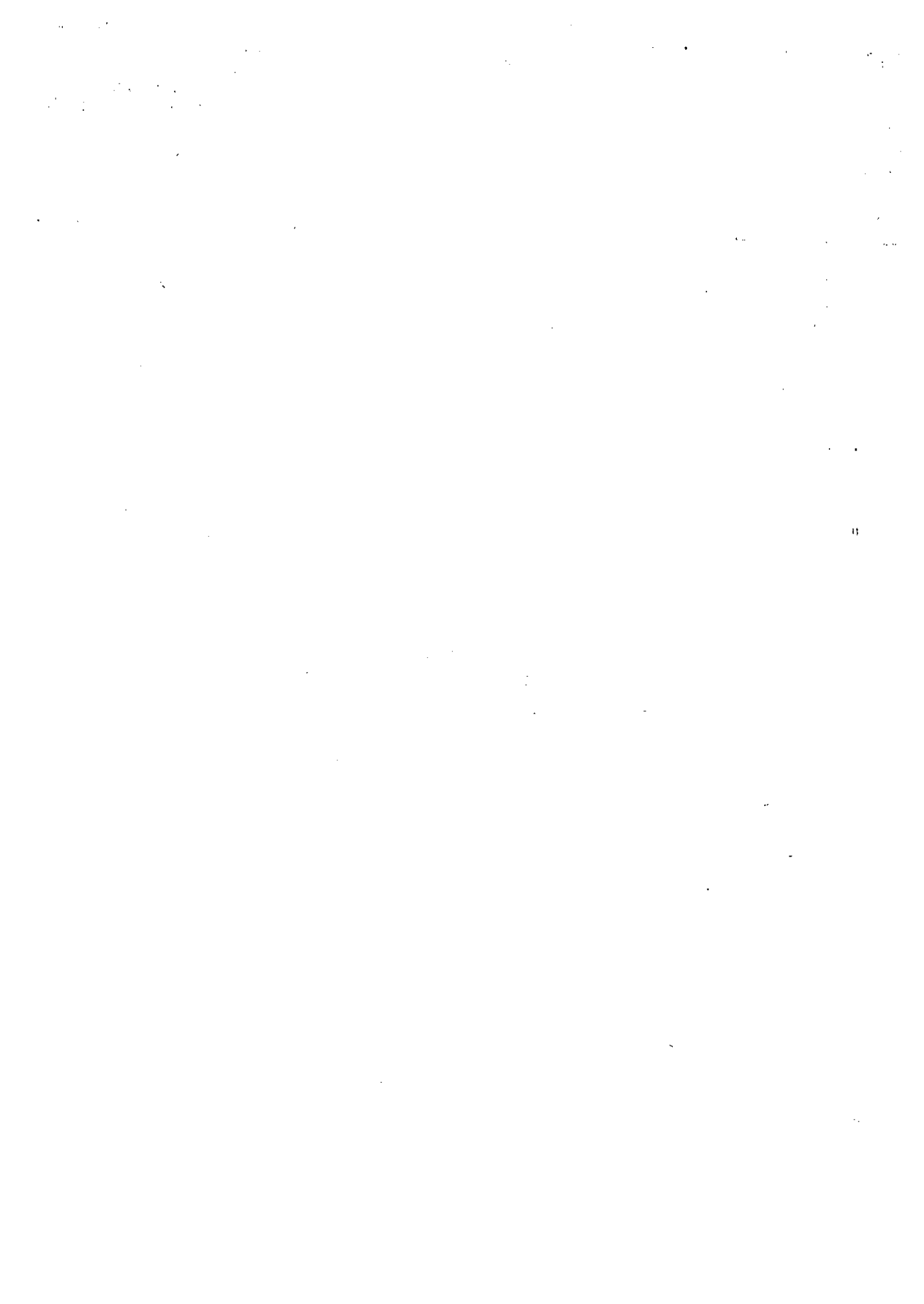
SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos

Santiago de Chile, 8 a 20 de diciembre de 1958

NOTA SOBRE LOS ASPECTOS ECONOMICOS DE  
LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA

por Simón Rottenberg



En el presente documento me propongo analizar algunas de las repercusiones económicas de la urbanización en América Latina y muy especialmente, las causas y consecuencias de este proceso.

Si bien los datos no son ni completos ni del todo fidedignos, la información disponible permite llegar a conclusiones bastante exactas.

Una de las características demográficas más sorprendentes de América Latina en los últimos decenios está en el hecho de que las ciudades han crecido a un ritmo más acelerado que la población global de los países.

La proporción de la población urbana dentro del total ha venido aumentando progresivamente al paso que la de la población rural ha disminuido.

Según estimaciones hechas por la Comisión Económica para América Latina que abarcan toda la región, la población urbana representaba 33 por ciento del total en 1925 y 44 por ciento en 1955. Durante el período de 1925 a 1955 la tasa de crecimiento anual de la población urbana fue del orden del 3 por ciento, en tanto que la de la población rural llegó apenas a 1.5 por ciento.

El cuadro I muestra el crecimiento relativo de la población urbana de algunos países, en períodos algo más largos.

Las ciudades han tenido un aumento vegetativo. El número de niños nacidos de madres que residen en las ciudades ha excedido al de los residentes urbanos fallecidos. Pero el crecimiento vegetativo de las ciudades es sólo un aspecto del problema. También se ha registrado una migración bastante rápida de la población rural hacia las ciudades. Los habitantes de las zonas rurales se han multiplicado lo suficiente como para aumentar su población absoluta y además enviar gente a las ciudades.

No es difícil explicar este movimiento hacia las ciudades.

Los móviles que inducen a las gentes a mudarse de un lugar a otro son numerosos y variados, aunque la diferencia de salarios que impera entre los distintos lugares basta para explicar la mayoría de estos movimientos. Obsérvase en los individuos la tendencia a abandonar los lugares en que las oportunidades de ganar buenos salarios son relativamente desfavorables por otros en que son mejores. Si las tasas de crecimiento vegetativo de la población fueran uniformes en todos los sitios podría suponerse que,

con el tiempo, se alcanzaría un estado de equilibrio en que la remuneración de la mano de obra de una misma calidad fuera igual en todas partes.

Aun en este caso tendríamos, naturalmente, que tener presente los reajustes impuestos por la constante evolución de los gustos y de la técnica, evolución que siempre trae consigo reajustes geográficos de la población, los que a su vez se producirían como reacción a los cambios que experimenta el precio de la mano de obra de determinada calidad en los diferentes lugares.

Pero aun cuando los gustos y la técnica no variaran, permaneciendo iguales los demás factores persistirá siempre la diferencia de salarios entre la ciudad y el campo a condición que el excedente relativo de los nacimientos sobre las defunciones sea menor en las zonas urbanas que en las rurales. El crecimiento de la población rural con relación a los recursos fijos ha tendido a impedir que los salarios aumenten en el campo pese al adelanto de la técnica, siendo éste un fenómeno característico de muchos países y que explica por sí solo la migración hacia las ciudades en América Latina.

Aunque las estadísticas sobre la diferencia de salarios entre el campo y la ciudad en América Latina son fragmentarias, sus resultados concuerdan. (Véase el cuadro 2).

Si bien nada justificaría confiar demasiado en los números absolutos de que se dispone, por cuanto pueden no haber sido reajustados a fin de incluir los pagos complementarios en especie o por otros motivos, no cabe dudar que en general en América Latina los salarios son más bajos en la agricultura que en el sector manufacturero.

Desde luego, algunas personas se trasladan a la ciudad aunque esto les signifique cierta pérdida en el sentido de que sus salarios serían más elevados en el campo. Si así y todo lo hacen, es porque las ciudades ofrecen comodidades que no existen en el campo. Pero en último análisis, la atracción reside en los mejores salarios de la ciudad.

Las comodidades de la urbe latinoamericana son muy variadas, aunque pueden señalarse entre ellos las siguientes: un acceso más fácil a la educación - sobre todo a la secundaria y universitaria - a los servicios profesionales - puesto que los profesionales tienden a concentrarse en

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION URBANA EXPRESADA EN PORCENTAJE  
 DE LA POBLACION TOTAL

País	Año	Porcen- taje	Año	Porcen- taje
Argentina	1947	62.5	1895	37.4
Bolivia	1950	37.5	1900	28.9
República Dominicana	1950	23.8	1920	16.6

Cuadro 2

AMERICA LATINA: SALARIOS

País y año	Manufacturas	Agricultura
Chile - 1956 (pesos)	710	179
Colombia 1957 (pesos)	5.16	2.50
México - 1954 (pesos)	6.66	5.68
Perú - 1953 (pesos)	26.78	13.65

forma desproporcionada en las ciudades, especialmente en las grandes urbes -, a los esparcimientos públicos y a las oficinas del gobierno. Las ciudades también brindan mejores oportunidades a los jóvenes que desean contraer matrimonio.

La tendencia de las ciudades a poseer instituciones educativas superiores significa que están en situación de prestar valiosos servicios en la formación del capital humano y a transformarse, por esta circunstancia fortuita, en promotores del progreso económico.

Las "comodidades" y la diferencia de salario para la mano de obra comparable en favor de las ciudades, atraen inmigrantes a los centros urbanos. Mas por otra parte, convendría no olvidar que los altos costos reales de la congestión en que incurren los habitantes urbanos contribuye a contener el volumen y el ritmo de la corriente inmigratoria.

Convendría aclarar que si el precio relativo de la mano de obra es más alto en las ciudades que en el campo, ello se debe a que - dadas las tasas de crecimiento vegetativo de ambas poblaciones - la colectividad concede mayor valor al producto del empleo urbano que al del rural. Y es así como el mercado del trabajo de un país distribuye geográficamente la mano de obra en la misma forma en que los mercados de productos distribuyen los suyos: según sus precios relativos.

Suele creerse que las personas que emigran hacia las ciudades son menos productivas de lo que habrían sido de haber permanecido en el campo, porque en las ciudades muchas de ellas producen servicios pequeños. Pero la comunidad valoriza los servicios, por pequeños que sean; en proporción a los precios que se pagan por ellos, al igual que los bienes. En sentido alguno son los unos intrínsecamente mejores o peores que los otros.

En el cuadro 3 puede apreciarse la posición de los países latinoamericanos, en relación con otros países, por lo que toca al empleo de la mano de obra en la producción de servicios.

La proporción de población económicamente activa empleada en la producción de servicios ha aumentado aparentemente en la América Latina. En Costa Rica, por ejemplo, era de 25.7 en 1950 y sólo de 22.5 en 1927; en México, de 21.8 en 1950 y sólo de 19.0 en 1940.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PROPORCION DE LA MANO DE OBRA EMPLEADA EN LA PRODUCCION  
 DE SERVICIOS EN RELACION CON OTROS PAISES DEL MUNDO

País	Porcentaje de la fuerza de trabajo empleada en el sector servicios	País	Porcentaje de la fuerza de trabajo empleada en el sector servicios
América Latina	25.3	República Dominicana	17.5
Uruguay	46.4	Nicaragua	16.2
Argentina	43.8	Guatemala	11.6
Chile	37.6	Haití	11.5
Cuba	36.6	Honduras	11.0
Venezuela	32.3	Estados Unidos	48.8
Costa Rica	25.7	Reino Unido	47.2
Panamá	25.7	Países Bajos	41.7
México	21.8	Dinamarca	40.6
Brasil	21.2	Bélgica	35.3
Colombia	21.1	Suiza	33.7
Paraguay	20.8	Rep. Federal de Alemania	32.7
Perú	19.6	Francia	30.9
Ecuador	19.1	Nueva Zelandia	47.5
El Salvador	18.5	Australia	43.3
Bolivia	18.4	Japón	29.4

Desde luego, el sector servicios es proporcionalmente más importante en las zonas urbanas que en el conjunto de las zonas urbanas y rurales. (Véase el cuadro 4).

Como el sector servicios de la economía es sobre todo un fenómeno urbano, vale la pena examinar rápidamente la relación entre el empleo en la producción de servicios y el nivel del ingreso en la economía.

Hace algunos años el profesor Collin Clark, en su obra The Conditions of Economic Progress, sustentaba la tesis, apoyada al parecer en pruebas empíricas, según la cual el nivel del ingreso se relaciona directamente con la proporción de la fuerza de trabajo empleada en el sector servicios. El profesor Clark encontró que en los países ricos la proporción de la fuerza de trabajo empleada en dicho sector era mayor que en los países pobres y que, a medida que ciertos países se enriquecían, tal proporción aumentaba.

Esta relación, que los economistas llegaron a aceptar casi axiomáticamente como índice de progreso económico, fue también señalada por A.G.B. Fischer.

Recientemente esta tesis ha sido rebatida desde dos ángulos. Por una parte están los estudios de Bauer y Yamey - de Cambridge y Londres - quienes no le atribuyen grandes méritos. Una considerable experiencia personal recogida en el Africa Occidental y en el Lejano Oriente les demostró que en los países relativamente pobres de esas regiones un número muy grande de personas se ocupaba en producir servicios. Estas impresiones visuales han sido corroboradas por otros investigadores que han estudiado otras partes del mundo.

Según Bauer y Yamey, los datos sobre la distribución profesional en que se basa la tesis Clark-Fisher son erróneos. En los países pobres la división del trabajo no es tan avanzada como en los ricos. Las personas que trabajan en la agricultura también pueden transportar sus productos al mercado para venderlos al por menor. Aunque dedican gran parte de su tiempo a la producción de servicios de transporte y comerciales, se las trata como si trabajaran exclusivamente en la agricultura. Así resulta una sobrevaluación del total dedicado a la producción primaria y una subvaluación del que produce servicios terciarios.



Cuadro 4

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA  
EMPLEADA EN EL SECTOR SERVICIOS

---

Chile:	Sector rural	<u>37.6</u>
	Sector urbano	52.6
Colombia:	Sector rural	<u>21.1</u>
	Medellín	49.7
	Barranquilla	55.6
	Cartagena	63.1
	Cunja	62.7
El Salvador:	Sector rural	<u>18.5</u>
	San Salvador	58.6
	San Salvador, Santa Ana y San Miguel	54.8
Nicaragua:	Sector rural	<u>16.2</u>
	Sector urbano	<u>39.0</u>

---

/En realidad

En realidad, Bauer y Yamey suponen a priori que la proporción de la fuerza de trabajo empleada en las industrias terciarias es mayor en los países pobres que en los ricos, por cuanto los servicios reemplazan a los bienes; en relación con la mano de obra, la producción de servicios requiere menor capital, que la de bienes, y el capital es relativamente más escaso en los países pobres.

Hay otra manera de explicar el gran número de personas empleadas en la producción de servicios. En muchas partes se fijan salarios mínimos sea mediante la ley, mediante la acción colectiva de los trabajadores o mediante lo que se ha denominado "la conciencia colectiva." Aquellos a quienes los empleadores se resisten a contratar por este salario mínimo se ven obligados a trabajar por su cuenta, en cuyo caso la colectividad llega a permitir que los salarios imputados sean negativos. Como las destrezas que demanda la producción de servicios son relativamente sencillas y se encuentran muy difundidas entre la población, los obreros independientes tienden a trabajar en aquel sector.

Hasta aquí una de las críticas que se hace a la tesis Clark-Fisher. En cuanto a la segunda, el argumento es un tanto forzado. Sostiénese que debe distinguirse entre una elevada proporción del empleo terciario en los países pobres y en los ricos. En los primeros, es un índice de progreso; en los segundos, de pobreza. La lógica de esta distinción no es fácil de apreciar y parece basarse en una premisa "no intelectual", a saber, que los bienes y sobre todo los fabricados, son superiores a los servicios y que algunos servicios son "productivos" y otros no lo son. Parece que quienes hacen estas distinciones no logran precisar la diferencia de principio. Se refieren a servicios "pequeños" en los cuales trabaja un número "excesivo" de personas, pero nunca dan una definición clara de "pequeño" ni explican por qué algunas ocupaciones son más pequeñas que otras, o cómo puede determinarse el número óptimo ( y por consiguiente "excesivo").

Ahora bien, debería ser evidente que el valor relativo que para la comunidad tienen el tiempo y el esfuerzo en cualquiera ocupación - es decir, la "productividad del trabajo" - se mide por el precio que se paga por ellos. Así toda persona que está produciendo servicios llamados

/"pequeños" es

"pequeños" es más productiva que en cualquiera otra ocupación en que su salario fuera más bajo. Y si en general es verdad que la gente busca y elige los empleos más ventajosos que se le ofrecen, no puede decirse que los productores de servicios pequeños sean improductivos.

Desde luego, los denominados servicios "pequeños" se concentran en las ciudades y en los pueblos más grandes. Aunque casi nada se sabe en definitiva acerca de los salarios del sector servicios de las economías latinoamericanas, indudablemente es mejor aquella hipótesis que sostiene que el crecimiento relativo de las ciudades de la región ha producido una redistribución profesional de la población activa acortando la distancia que la separa de la distribución óptima, que la otra que sostiene lo contrario.

A veces se piensa que en América Latina los productores de servicios son menos productivos que los de bienes manufacturados porque el valor final del producto por trabajador es más bajo en el primer caso. Pero esta diferencia se explica en gran parte porque en el sector manufacturero hay más capital y obreros que en el sector servicios y el valor del producto por trabajador es engañoso porque, si bien se expresa en función de un solo factor, que es la mano de obra, contribuyen a él todos ellos.

Desde luego, en un mercado de mano de obra perfecto se pagaría el mismo precio por la mano de obra de la misma calidad en todas las profesiones y sectores (es decir, la comunidad daría en todos los sectores el mismo valor a la mano de obra de una misma calidad), aun cuando en algunas profesiones el valor del producto por trabajador fuera más elevado que en otras. La explicación de esta paradoja aparente está, por supuesto, en que no es correcto medir la contribución de los trabajadores por el valor de un producto en el cual cada uno interviene junto con otros factores.

La medida en que se produce la migración hacia las ciudades atraída por las mayores comodidades que éstas ofrecen, depende en gran parte de las inversiones sociales relativamente cuantiosas que hacen las autoridades públicas en las ciudades. A igualdad de otros factores, las ciudades serán proporcionalmente más grandes si, por ejemplo, se hacen

/fuertes inversiones

fuertes inversiones en escuelas. La población tendería a dispersarse si las inversiones sociales también se dispersaran. Pero una comunidad quiere colocar su capital - incluido su capital social - de manera de obtener el más alto rendimiento total, lo que puede suponer, aunque no necesariamente, una concentración de la inversión social.

Se ha dicho, en efecto, que la estructura de las instituciones encargadas de distribuir los fondos de inversión pública en América Latina y los procedimientos mediante los cuales se adoptan estas decisiones tienden a concentrar las inversiones sociales generales en los centros urbanos, y sobre todo en las capitales de los países.

En muchos países latinoamericanos es común que el provinciano se queje de que las provincias producen el ingreso de la nación sólo para que les sea sustraído con el fin de alimentar a la capital.

No parece fácil obtener datos sobre la proporción de la inversión en gastos generales públicos que absorben las capitales o todos los centros urbanos. No puede afirmarse con fundamento que una inversión distribuida en forma más difusa daría un rendimiento mayor que el logrado por la modalidad que ha prevalecido hasta ahora. Se dice que en América Latina existe el gusto por la fachada monumental. Esto, sumado a la concentración de las clases altas en las capitales, puede indicar que deberíamos esperar a priori que una proporción de estas inversiones - mayor que la racional - se ubicara en las capitales, con arreglo a ciertos criterios de producción o productividad.<sup>1/</sup>

Por otra parte, mientras el precio de la mano de obra sea más alto en la ciudad que en el campo, como sucede en América Latina, los inversionistas, tanto públicos como privados, sirven los objetivos de ingreso y riqueza de la sociedad combinando relativamente mucho capital con la mano de obra en aquellas ciudades y pueblos en que ésta, de relativa escasez y más valiosa, debe economizarse. Sirven el mismo objetivo combinando relativamente poco capital con la mano de obra en las zonas rurales en

---

<sup>1/</sup> Según A.O. Hirschman, en los países insuficientemente desarrollados, las inversiones públicas están en realidad más dispersas de lo que aconsejan los criterios económicos porque los procesos políticos obligan a la dispersión. Véase A.O.Hirschman, "Investment Policies and 'Dualism' in Underdeveloped Countries", American Economic Review, septiembre 1957, pp.550 ss. Parece que esta cuestión no puede ser sometida a una prueba valedera.

donde ésta es relativamente más abundante y barata y es menos necesario economizarla.

Cualquiera que sea la respuesta acertada a este problema - colocar en las ciudades ya sea una parte demasiado alta o en exceso reducida de la inversión pública - puede suponerse que la concentración de las inversiones en las capitales atraerá hacia ellas a gran número de personas.

Esto sucede no sólo porque las capitales se hacen más atractivas por las mayores comodidades que ofrecen como resultado de la concentración de los fondos de inversión, sino también porque esta concentración hace aumentar la demanda de mano de obra y elevar su precio. Esto representa otro aliciente más para la inmigración desde los pueblos pequeños y el campo.

En efecto, las cifras muestran con claridad meridiana que la concentración de la población en los centros urbanos mayores ha llegado en América Latina más lejos que en otros continentes.

El cuadro 5 indica que, en promedio, la ciudad más grande y las dos más grandes de cada país latinoamericano absorben una proporción de la población total significativamente mayor que entre otras partes del mundo. También indica que las segundas ciudades más grandes de cada país latinoamericano son en general más pequeñas que las de los otros continentes, en relación con las ciudades más grandes.

No deja de ser importante el hecho de que en todos los casos menos uno la ciudad más grande de cada país latinoamericano es también la capital. Se exceptúa el Ecuador, donde Guayaquil es más grande que Quito.<sup>2/</sup>

Las capitales no sólo son las ciudades más grandes de los países latinoamericanos sino que han tendido a crecer más con relación a la población total de estos países, como lo muestran las cifras referentes a algunos países que se dan en el cuadro 6.

---

<sup>2/</sup> Se dice ahora que Sao Paulo es más grande que Río de Janeiro, pero cuando se levantó el último censo brasileño la posición de ambas ciudades era la inversa.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: POBLACION DE LOS CENTROS URBANOS MAS IMPORTANTES  
 EN RELACION CON OTROS CONTINENTES

	19 paí- ses la- tinoa- merica- nos	Canadá y los Estados Unidos	15 paí- ses a- siáticos	29 paí- ses euro- peos a/
A. Población total	150 534	164 706	1 227 927	564 272
B. Suma de la población de la ciudad más grande de cada país	13 423	8 913	20 007	30 268
Porcentaje $\frac{B}{A}$	8.9	5.4	1.6	5.4
C. Suma de la población de la segunda ciudad más grande de cada país	4 445	4 297	9 066	14 110
Porcentaje $\frac{C}{B}$	33.1	48.2	45.3	46.6
D. Suma de la población de las dos ciudades más grandes de cada país	17 868	13 210	29 073	44 378
Porcentaje $\frac{D}{A}$	11.8	8.0	2.4	7.9

Fuente: Cifras tomadas del año censal más reciente en cada país.

a/ Europa incluye a la URSS.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: POBLACION DE LA CAPITAL EXPRESADA COMO  
 PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL DEL PAIS

País	Año	Porcentaje	Año	Porcentaje
Brasil	1950	4.6	1890	3.0
Chile	1952	23.9	1895	9.9
Guatemala	1950	15.8	1893	11.0
Venezuela	1950	13.8	1891	4.2

Además de las influencias ya mencionadas, el crecimiento relativo de las capitales latinoamericanas también puede atribuirse, en parte, al aumento aparente relativamente rápido del empleo en el sector público. Los gobiernos latinoamericanos han tendido a aumentar en forma absoluta (el número) las funciones que desempeñan y los objetivos que sirven: se dice que, en comparación con América del Norte y Europa, destinan al pago de sueldos y salarios de los empleados públicos una proporción más bien elevada de sus gastos; y en las capitales se encuentra una proporción comparativamente elevada de empleados públicos con respecto a otros lugares del país.

Si hay una tendencia a concentrar los gastos de inversión pública en las ciudades - sobre todo en las capitales - y si esto atrae a mayor número de personas del que sería conveniente desde el punto de vista económico, existe además en América Latina otra cuestión de política de la cual deberían esperarse los mismos resultados.

Desde hace algún tiempo, muchos países latinoamericanos han estado aplicando una serie de medidas que favorecen al sector manufacturero.

/La razón

La razón de esta política obedece, por un lado, al deseo de diversificar la economía y, por el otro, a la creencia de que el nivel del ingreso medio es función directa de la importancia de las manufacturas en la economía. No es del caso examinar aquí este argumento ya que sólo nos interesan las consecuencias que para la urbanización tienen estas políticas.

Cualquiera política que favorezca un sector determinado lo hace a expensas de otros sectores. Si se pagan subsidios a las manufacturas, ya sea explícita o implícitamente, dicho sector tiende a obtener recursos de otras partes de la economía y esto incluye, por supuesto, la mano de obra.

Puesto que las manufacturas tienden a localizarse en los centros urbanos, tales políticas tienden a hacer que las ciudades crezcan con mayor rapidez de lo que de otro modo lo habrían hecho y es indudable que esto ha ocurrido en América Latina.

En cualquier distribución de la población entre las ciudades y el campo, la relación entre ambos sectores es muy semejante a la que existe entre los países. Hay un intercambio recíproco entre ellos. Una parte de la producción de cada uno se destina al consumo interno; otra al intercambio recíproco. Algunos empleos y productos se especializan para el campo; otros, para las ciudades. Cada uno presenta una ventaja comparativa sobre el otro en la producción de algunos bienes y servicios. Cada uno persigue las líneas de producción que convienen a la ventaja comparativa que tiene sobre el otro y los bienes y servicios de uno se intercambian con los bienes y servicios del otro. Ambos se benefician con la especialización y el intercambio. En principio, en la balanza de pagos podrían establecerse, para cada uno de ellos, cuentas en que figuraran importaciones y exportaciones de bienes y servicios, transferencias de capital y todos los demás rubros que contiene la cuenta de la balanza de pagos de los países.

En las ciudades se da un tipo de especialización muy semejante. La tierra tiene usos alternativos. Si se combina con un grupo de recursos, tiene un uso; combinada con otro tiene uno diferente. Los

/recursos que



recursos que se combinan con la tierra son a veces relativamente móviles y otras, de relativa inmovilidad. Pero la tierra en sí es inmóvil. Hay tendencia a destinarla al uso que dé el mayor rendimiento. Si éste se obtiene de un terreno construyendo en él un edificio de oficinas, habrá tendencia a darle este destino. Una vez construido el edificio, el uso de la tierra queda precisado en el futuro durante muchos años. Hasta cierto punto, la movilidad se presenta con la adaptación de los edificios a usos distintos de los a que estaban destinados, como cuando un edificio residencial se transforma en un local comercial o en uno para la industria liviana. Pero estos cambios sólo son marginales y en general el uso a largo plazo de la tierra se define por la estructura que se coloca en ella. A menudo sucede que a un terreno urbano se le fija un uso equivocado; el error sólo puede subsanarse después de un largo período en que se desatiende la conservación de los edificios y a los fondos que de otro modo se habrían destinado a ese fin se les da, en cambio, algún otro empleo en que su rendimiento sea mayor.

Fuera de las ciudades, las cualidades naturales de la tierra tienen gran influencia sobre su uso. No plantamos conscientemente una huerta sobre yacimientos de cobre porque la presencia natural de este mineral hace que esta tierra tenga un uso superior. El precio que pagará por la tierra la persona que desee explotar el cobre será mayor que el que ofrezca aquella que desee plantar en ella una huerta. Asimismo, en una región árida los ganaderos ovejeros ofrecerán por el terreno un precio más alto que los agricultores arroceros.

En cambio, en las ciudades, las cualidades naturales de la tierra tienen una importancia relativa menor en la determinación de su uso debido a la gran influencia de los factores históricos. Establecida una bolsa de valores, las oficinas de corredores tenderán a establecerse junto a ella. Los corredores harán mejores ofertas que los demás candidatos por los terrenos para oficinas cercanos a la bolsa, porque ellos pueden aprovechar la economía externa que les ha creado la ubicación de ésta.

Del mismo modo, los establecimientos industriales y los embarcaderos a granel harán mejores ofertas que otros por los terrenos contiguos a las líneas ferroviarias.

/Sin embargo,

Sin embargo, los fenómenos naturales no influyen mucho en la ubicación de las bolsas de valores y sólo lo hacen en grado algo mayor en la ubicación de los ferrocarriles.

No significa esto que los fenómenos naturales no ejerzan influencia alguna en la determinación del uso de la tierra urbana. Las ciudades no se construyen sobre pantanos ni lejos de las fuentes de agua dulce a menos que haya razones que obliguen a ello; y los edificios altos requieren un terreno de rocas sólidas.

Pero la naturaleza tiene importancia mucho menor para la determinación de la modalidad del uso de la tierra en las ciudades que en el campo, siendo más importantes las circunstancias históricas y la economía externa de la aglomeración. Esto explica la aglomeración de las instituciones financieras, de los establecimientos comerciales, de las instalaciones industriales, de los centros médicos y hasta de las zonas residenciales.

La formación de ciudades supone ciertos costos sociales en que la sociedad no incurre cuando la población está geográficamente dispersa. Es decir, a medida que la gente se congrega en las ciudades se producen desinversiones externas que sólo pueden eliminarse destinando los fondos a usos que las contrarresten. En los lugares en que los edificios se aglomeran como en las ciudades, los servicios de prevención y lucha contra los incendios deben ser proporcionalmente más gastos que en aquellos en que los edificios distan más unos de otros, como en el campo, porque es mayor el peligro de que el fuego se propague una vez declarado un incendio. Los servicios de policía deben ser más amplios en las ciudades porque allí son más numerosas las oportunidades para el crimen y para que se oculten los criminales. Los servicios de extracción de basuras y desperdicios es probable que también sean relativamente más costosos en las ciudades. Asimismo, los servicios de salud pública tienen que ser más amplios porque la concentración de la población aumenta el peligro de contagio. Deben asignarse fondos para disminuir y resolver los problemas de la congestión del tránsito de automóviles.

Frente a esto debe señalarse que es menos costoso proporcionar

/electricidad, gas

electricidad, gas y agua a los residentes urbanos que a los del campo y que en las ciudades es menor el costo real de los servicios educacionales.

No se sabe a ciencia cierta si después de todo y en términos generales, las ciudades son más o son menos aptas para vivir que el campo, pero, como en muchas partes del mundo el movimiento neto de la gente es hacia las ciudades, una primera hipótesis a priori bastante aceptable es que la ciudad lo es más, por lo menos con relación a los salarios comparativos entre ambos lugares.

Desde luego, parecería evidente que la mayoría de las comparaciones debe hacerse en términos reales. Así, el costo de los servicios de transporte urbanos entre la casa y el lugar de trabajo debe compararse con el costo real que para la población rural representa el ir y volver del campo de trabajo.

Los costos reales de los servicios de transporte figuran entre los más altos en que se incurre en la ciudad. Varias veces al día se producen movimientos en masa entre el hogar y el lugar de trabajo. Estos movimientos no están bien distribuidos entre las horas del día sino que se concentran en la mañana y en la tarde, y en menor grado, a la hora del almuerzo. En muchos lugares de la América Latina se han establecido controles de precios en los servicios de transporte urbano y se han fijado precios aparentemente por debajo de los niveles de competencia. El resultado ha sido que el capital encuentra rendimientos más altos en otros usos, con lo que en la industria de transporte urbano la inversión privada aumenta poco.

Dada la calidad de los recursos de la industria de transportes, el problema reside en darles el uso más eficiente.

Hasta cierto punto, el uso de estos recursos puede ser eficiente sustituyendo otros recursos. Los vehículos de transporte colectivo, por ejemplo, podrían detenerse en un extremo del centro de una ciudad, depositar allí a los pasajeros y dar la vuelta rápidamente para regresar al punto de partida de su recorrido en la periferia de la ciudad. De este modo, se evitaría el tránsito lento por el centro y los vehículos se sustituirían por el esfuerzo físico de los pasajeros de caminar hasta allí.

La eficiencia del transporte también podría fomentarse mediante el uso

/ingenioso de

ingenioso de los precios. La lentitud del tránsito en el centro de una ciudad se debe, en parte, a que los automóviles estacionados obstruyen las calles. En principio, no hay razón para que las calles del centro, que constituyen un recurso sumamente valioso, se pongan a disposición de los dueños de automóviles para que los usen como sitios de estacionamiento gratuito en circunstancias que la recaudación de un derecho por este concepto puede administrarse convenientemente, mediante algún sistema similar a los relojes de estacionamiento. Cobrando un precio bastante elevado, puede disminuirse el número de automóviles estacionados en el centro de la ciudad, sobre todo si al mismo tiempo se construyen playas de estacionamiento a bajo costo, alejadas del centro. También puede aumentarse considerablemente el precio del estacionamiento en el centro por el simple hecho de prohibir que los automóviles se estacionen en las calles, las que deberían mantenerse despejadas para permitir el rápido paso de los vehículos de transporte colectivo.

En igual forma, la congestión de pasajeros en los medios de transporte urbano podría nivelarse algo cobrando tarifas más reducidas en las horas de menor movimiento que en las de mayor movimiento, de manera que los pasajeros que puedan viajar durante las primeras sin que ello les signifique inconvenientes muy grandes, sentiríanse estimulados a hacerlo.

En general, el volumen del tránsito en las calles urbanas de América Latina parece ser inferior al de los centros urbanos de Europa y de la América del Norte. El número de automóviles por mil habitantes o por mil familias es, desde luego, mucho más bajo en la América Latina que en aquellos lugares, pero esto resulta un tanto ilusorio si examinamos la congestión del tránsito porque en los países latinoamericanos una proporción relativamente elevada del total de automóviles se concentra en las capitales. En estas ciudades, las familias de ingresos más elevados - que son las que tienen automóviles - tienden a radicarse en una sola zona residencial. Como hay pocas vías públicas, las calles principales que unen a este vecindario con los centros de oficinas y comerciales están, en muchas ciudades, muy congestionadas a las horas de máximo movimiento. Por estos motivos, el grado de congestión del tránsito es mayor del que debería esperarse de un

/simple análisis

simple análisis de las existencias de automóviles en los países latinoamericanos.

En igualdad de condiciones, el tamaño de las ciudades (medido por el número de residentes) depende de la eficiencia de los medios de transporte urbano así como del grado en que la población de una ciudad se concentra en espacio o se dispersa en una zona más amplia.

El hombre es, en general, un animal social; prefiere estar en contacto con sus semejantes. Esta preferencia por la vida gregaria, unida a las eficiencias de escala que permite la especialización, contribuye en gran parte a explicar por qué las ciudades se forman solas.

Sin embargo, a medida que las ciudades crecen sus habitantes tienen que hacer frente a los gastos que les demanda la aglomeración. Uno de los gastos más subidos, es el del transporte dentro de la ciudad, gasto que es un compuesto de tiempo-costos y dinero-costos. Si los medios de transporte son eficientes y es relativamente barato trasladarse de un lugar a otro, los residentes urbanos tenderán a dispersarse y la ciudad a extenderse ampliamente en su periferia. Si, por el contrario, los medios de transporte son deficientes y resulta relativamente caro trasladarse de un punto a otro, los residentes de las ciudades tenderán a aglomerarse y las ciudades, a concentrarse intensamente en sus centros, construyendo edificios de muchos pisos en lugar de extenderse.

La mayor eficiencia de los servicios de transporte, junto con la disminución de su costo (habría que agregar: así como un aumento relativo de las inversiones de la comunidad en transporte), explica la tendencia de las ciudades a descongestionarse formando zonas residenciales suburbanas que se ha observado en los últimos decenios.

Desearía decir sólo algunas palabras acerca de la vivienda en las ciudades y referirme someramente a la cuestión del control de sus precios. Cuando hay poca oferta de casas, los controles sobre los arriendos no son perjudiciales sino que simplemente redistribuyen el ingreso, haciéndolo pasar de los dueños a los arrendatarios.

Supóngase, por ejemplo, una isla en que no hay materiales de construcción, los que deben importarse del continente; que el puente que

une a ambos se ha derrumbado y que la navegación entre la isla y el continente es imposible. Para evitar que suban los arriendos de las casas, lo sensato es fijar rentas máximas. Desde luego, estoy suponiendo que el puente se reconstruirá y que la escasez de materiales de construcción es solamente transitoria.

Pero supóngase que la escasez temporal de viviendas pueda contrarrestarse construyendo más casas. Lo que se necesita es alzar los arriendos para inducir a que se aumente la construcción porque el alza de los arriendos aumentará el rendimiento de la inversión en la construcción de viviendas y atraerá nuevas inversiones a este campo.

A la larga, el control de los arriendos hace que la oferta de casas sea menor de lo que sería si no existieran tales controles. Y esto es exactamente lo que una comunidad en que escasean las viviendas no desea que suceda.

Después de la segunda guerra mundial en muchos países con control de arriendos se obtuvo este mismo resultado. El control de los arriendos hizo que fuera más lucrativo invertir en otros rubros, y la construcción de nuevas viviendas decayó.

Al mismo tiempo hubo un gran derroche en las viviendas. Mientras que las recién casadas no podían encontrar casa y se hacinaban en las de sus padres, la gente que había tenido la suerte de tener cuando se hizo efectivo el control sobre los arriendos, ocupaba más espacio del que necesitaba porque era tan barato.

Por lo tanto, existe en las ciudades un mercado de vivienda y dentro de él la distribución de los recursos está determinada por un sistema de precios.

En cierta medida, los grandes barrios pobres que se han convertido en característica de la ciudad latinoamericana son el producto de los controles de precio de la vivienda que han mermado los fondos destinados a su construcción y los desviaron hacia donde el rendimiento del capital es más atractivo.

Pero esto no es todo. El consumo de servicios de vivienda es bajo en América Latina, en comparación con los países más ricos del mundo, por la  
/misma razón

misma razón que el consumo de alimentos, vestuario y otros bienes y servicios es también bajo.

El desahorro puede producirse a corto mas no a largo plazo. A la larga se igualan los gastos al ingreso y el consumo a la producción. Mientras en América Latina la producción de bienes y servicios por habitante sea inferior a la de otras partes del mundo, podemos esperar que existan barrios pobres en las ciudades. Lo que no es sensato es que la política de fijación de precios del gobierno empeore las condiciones ya malas de la vivienda, deformando la asignación de fondos e inhibiendo su uso en el sector de la construcción residencial de la economía.

La formación de las ciudades es parte del proceso de crecimiento económico, porque - como ha escrito un autor - "da lugar a la división territorial del trabajo entre la ciudad y el campo y diferencia una ciudad de otra".

Es decir, se resuelve en la especialización de las funciones y expresa la "tendencia de los productores a dispersarse o concentrarse conforme al principio del costo mínimo".

Esto no significa que la población entera terminará por concentrarse en las ciudades. Los lugares pequeños seguirán existiendo porque la desinversión del transporte seguirá rigiendo las economías de escala.

Y por la naturaleza de su producción o el carácter de sus materiales primarios, algunas actividades económicas están ligadas a recursos relativamente diseminados o a mercados dispersos.

Pero las ventajas económicas de la aglomeración urbana son muy grandes. Ya he mencionado las derivadas de las transacciones en mayor escala que tienen como resultado la especialización.

A esto deben agregarse las economías externas - la "atmósfera industrial" a que aludió el economista inglés Alfred Marshall, quien, teniendo presente a Solingen y Sheffield, se refirió a los beneficios de la concentración que "proporcionan gratuitamente a los fabricantes... grandes ventajas que no son fáciles de conseguir en otra parte cualquiera".

En las ciudades - dice Marshall - "El buen trabajo es apreciado como se merece; los inventos y los perfeccionamientos en la maquinaria, en los

/procesos de

procesos de fabricación y en la organización general de los negocios, se estudian pronto para dilucidar sus méritos o inconvenientes: si una persona lanza una nueva idea, ésta es adoptada por las demás y combinada con sus propias sugerencias, y de este modo se transforma en una fuente de otras nuevas ideas. Y pronto las actividades subsidiarias se establecen en las proximidades, proporcionando a la industria principal útiles y materiales, organizando su tráfico y tendiendo de diversos modos a la economía de su material".

Luego continúa: "los misterios de la industria..... están como si dijéramos en el aire y los niños aprenden mucho de ellos de un modo inconsciente".<sup>3/</sup>

El empleo urbano no sólo difunde "los misterios de la industria", a los cuales se refirió Alfred Marshall, sino que también propaga una nueva perspectiva entre quienes promueven el crecimiento económico.

En las zonas rurales de América Latina las relaciones sociales tradicionales entre el terrateniente y el trabajador agrícola constriñen la libertad de elección.

El sistema está consagrado por la tradición y profundamente arraigado en la psicología de la sociedad. La norma de las relaciones sociales es bien clara; está ampliamente difundido el conocimiento de la conducta que hay que observar, y raras veces se desafían las normas de conducta establecidas.

Además, los trabajadores agrícolas no tienen grandes aspiraciones ni para ellos ni para sus descendientes, o tal vez sea mejor decir que los niveles de sus expectativas son bajos. En cierta medida estas normas han comenzado a desintegrarse, proceso que se acelera por la costumbre de los terratenientes de ausentarse de la tierra. Los trabajadores agrícolas no sienten que deban a los que administran la tierra por cuenta del patrón la misma lealtad que a éste y en realidad no se espera que lo hagan.

---

3/ Alfred Marshall, Principios de Economía, Traducción de Emilio Figueroa, Madrid, M. Aguilar, 1948, p. 226.



Por lo tanto, aun entre los que se quedan en el campo, parece haber aumentado la propensión a la movilidad y la gente - más que antes - está pronta a reaccionar ante ofrecimientos de empleo más atractivo en donde serán más productivos. La considerable emigración del campo hacia la ciudad constituye en sí una prueba del progreso que se ha alcanzado en este sentido.

Una vez en las ciudades, los cambios parecen producirse con rapidez aún mayor. La gente muestra mayor disposición a cambiar de una ocupación a otra en busca de su empleo más productivo. La cultura de la ciudad no los ata a ningún empleador en particular sino que les permite cambiar libremente de uno a otro.

Las clases sociales son más numerosas; por lo tanto, las distancias que las separan son menores y es más fácil pasar de una a otra.

Hay muchas más oportunidades de educar a los hijos. Las formas de mejorar de ocupación son definidas, con ligeras diferencias entre un país y otro. La hija de una empleada doméstica puede llegar a ser costurera; su hija, una maestra de escuela y su hijo, doctor, de modo que en el transcurso de varias generaciones se ha ascendido mucho en cuanto a posición social y ocupación.

Es muy poco lo que se sabe con exactitud sobre las características profesionales de los últimos inmigrantes que han llegado a las ciudades latinoamericanas, pero parece que una elevada proporción de esta clase trabaja independientemente en la producción de servicios, o a base de salario, en la industria manufacturera, en pequeños talleres o en el servicio doméstico.

Estas ocupaciones presentan características que se relacionan con la sociología del trabajo y que se sitúan entre las de las ocupaciones urbanas y las de las rurales. Por lo tanto, constituyen excelentes mecanismos de acomodación que facilitan el proceso de adaptación a las nuevas normas sociales de trabajo.

Especialmente los pequeños talleres, tan difundidos en América Latina, han prestado servicios en este sentido. Los talleres representan una /elevada proporción

elevada proporción de los establecimientos manufactureros de América Latina, pero sólo una pequeña parte de la producción manufacturera. El censo industrial levantado en Colombia en 1953, por ejemplo, señaló que casi la mitad de los 20 000 establecimientos industriales del país tenían tres o menos empleados y que este 50 por ciento de todas las firmas representaba sólo 2 por ciento del valor de la producción industrial. Los establecimientos pequeños eran numerosos sobre todo en las siguientes industrias: elaboración de alimentos, panadería producción de panela, fabricación de cigarros, imprenta, artículos de cuero, fabricación de jabones, fabricación de bloques de ladrillo y concreto y siderurgia.

Los talleres usan sencillas herramientas de mano, que a veces complementan con energía mecánica. En algunos de ellos trabaja exclusivamente el dueño y acaso algunos miembros de su familia, pero en otros los dueños pueden contratar uno, dos o tres trabajadores a sueldo.

En muchas industrias latinoamericanas ocurre que de establecimientos muy pequeños, como los talleres, proviene una proporción del producto mayor que en los países más industrializados. Una de las causas de esta estructura con numerosos establecimientos pequeños es la marcada preferencia de los latinoamericanos por la independencia en el trabajo.<sup>4/</sup>

Los obreros asalariados de algunas industrias - como la del calzado por ejemplo - suelen tratar de ahorrar parte de sus salarios para establecer talleres por su cuenta. En los talleres se imputa un valor muy bajo a la mano de obra independiente y en muchos casos dicho valor puede ser menor que la tarifa que se aplica al trabajo a jornal en la misma ocupación en los establecimientos más grandes. Esto quiere decir que los obreros están dispuestos a pagar por su independencia y que aceptarían menos en el empleo independiente que en el empleo remunerado.

---

<sup>4/</sup> El marcado gusto por la independencia y los distintos conceptos que tiene la comunidad acerca de la suficiencia de los salarios en el empleo remunerado e independiente, quizá junto con otras causas, han dado como resultado una elevada proporción de empleo independiente en América Latina. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

PROPORCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA REPRESENTADA  
 POR LOS EMPLEADORES U OBREROS INDEPENDIENTES

País	Porcentaje	País	Porcentaje
17 países latino-americanos			
Paraguay	51.7	Costa Rica	21.0
Haití	44.0	Bolivia	16.5
Perú	43.8	Canadá	24.5
Cuba	43.1	Estados Unidos	15.9
México	41.5	Francia	34.7
Panamá	38.6	Bélgica	22.2
Nicaragua	38.5	Dinamarca	21.2
Ecuador	35.2	Suiza	19.0
Brasil	32.2	Países Bajos	18.6
Venezuela	31.1	República Federal de Alemania	14.7
Colombia	30.8	Reino Unido	7.0
Honduras	30.7	Australia	19.0
El Salvador	28.5	Nueva Zelanda	16.7
Chile	23.7	Japón	25.6
Argentina	22.5		

/Estos talleres

Estos talleres pequeños son una institución muy antigua en los países latinoamericanos y han desempeñado una función muy útil en la formación de los artesanos jóvenes y han facilitado el movimiento de los trabajadores rurales hacia las ciudades.

La distribución de la población de un país entre los sectores urbano y rural no es fija ni inflexible, como tampoco lo es la distribución de la gente en las ciudades. Ambas distribuciones reaccionan, aunque lentamente, ante la evolución de la técnica.

Las ciudades cumplen sus funciones sociales y económicas a través de su adaptación a estos cambios.