NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO

E/CEPAL/CONF.70/L.4

10 de octubre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

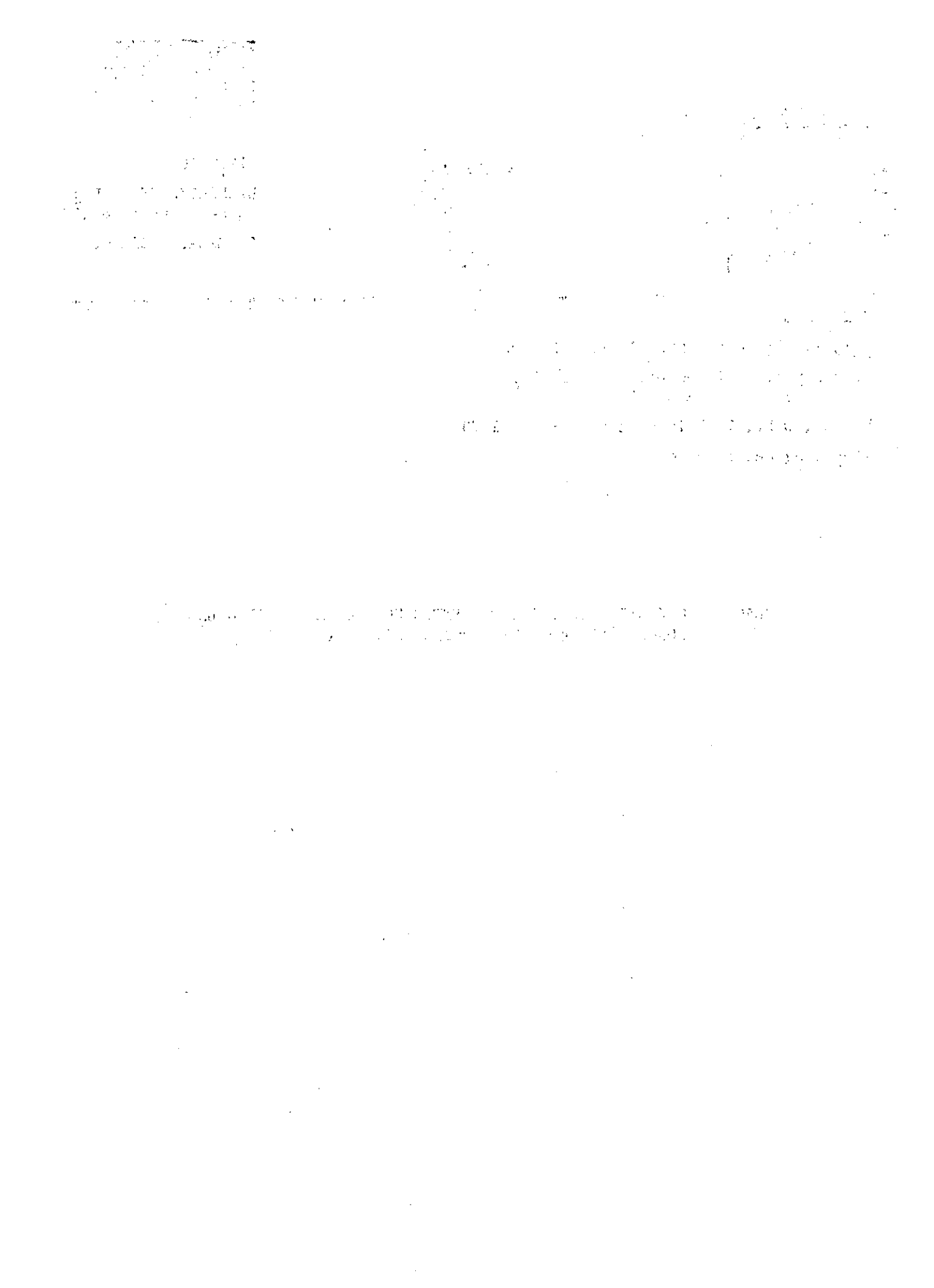
Comisión Económica para América Latina

Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos

México, D.F., 7 al 10 de noviembre de 1979

Item 1 a) del Temario

POBLACION, URBANIZACION Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN AMERICA LATINA. SITUACION ACTUAL Y TENDENCIAS FUTURAS (1950-2000)



Indice

	Página
Introducción	1
I. CONTEXTO GENERAL DEL PROCESO DE ASENTAMIENTO	3
II. ESTRUCTURA Y DINAMICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	16
III. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PATRON DE ASENTAMIENTO ...	24
IV. URBANIZACION Y ASENTAMIENTOS HUMANOS	35

Introducción

Teniendo presente los variados e intensos cambios que han venido afectando a la América Latina durante las últimas décadas, hay consenso en estimar que uno de los más relevantes lo han constituido las transformaciones experimentadas por las redes y sistemas nacionales de asentamientos humanos en los países de la región. Si bien estos cambios tienen en todos los casos, como último fundamento, los niveles, características y modalidades que ha asumido el desarrollo económico-social en cada situación particular, no puede desconocerse la influencia que ejercen las mediaciones espaciales y demográficas sobre los sistemas y patrones de asentamiento humano que es dable observar en los distintos países. La extensión geográfica, la modalidad de ocupación del territorio, así como algunos de los elementos de la estructura y dinámica de la población, dentro de los cuales se destacan el tamaño y la tasa de crecimiento, la estructura por edades, la composición de la población económicamente activa (PEA), la modalidad de distribución espacial y los procesos redistributivos de la población en el territorio, condicionan de tal manera los sistemas y patrones de asentamiento prevalecientes y sus tendencias al cambio, que se hace indispensable proponer un breve panorama descriptivo de su situación actual y tendencias futuras con el propósito de esclarecer sus implicaciones y prever su impacto en la evolución futura de las redes nacionales de asentamientos humanos. Además, es preciso considerar que estas transformaciones están insertas en distintos contextos temporales según los países, situación que requiere una interpretación de sus características y tendencias al cambio, de acuerdo a la etapa de evolución por la que ellos atraviesan. Por otra parte, se ha reconocido que el rápido proceso de urbanización que afecta a la región desde hace algunas décadas, constituye uno de los factores determinantes de las características y tendencias que presenta no sólo el sistema de asentamientos y los elementos que lo componen, sino también del hábitat.

En el primer capítulo de este documento se examinan aquellos aspectos espaciales, demográficos y temporales de mayor relevancia que condicionan el proceso de asentamiento humano. En el segundo se presenta un diagnóstico de la estructura y dinámica de los asentamientos humanos en la región, la

/situación actual

situación actual y sus tendencias propsectivas hacia el año 2000. En el tercero se analizan las características más destacadas del patrón de asentamiento. En el capítulo final se plantea un análisis interpretativo de las implicaciones que para los asentamientos humanos se desprenden de las notas más relevantes del proceso de urbanización de América Latina.

/I. CONTEXTO

I. CONTEXTO GENERAL DEL PROCESO DE ASENTAMIENTO

La comprensión de la intensa y acelerada transformación experimentada por la estructura ecológica del poblamiento en la región durante los últimos años requiere precisar algunos de los aspectos contextuales que han condicionado estos cambios. Dejando de lado los elementos macroestructurales definidos por los estilos y el grado de desarrollo propio de cada país, es necesario tener presente la heterogeneidad territorial, poblacional y temporal en que se sitúa el proceso de asentamiento y los sistemas y modalidades 1/ prevalecientes en cada uno de los países. Algunas de las diferencias más significativas dicen relación con la extensión territorial y las modalidades de ocupación física; otras, con el tamaño, composición y crecimiento de la población, y con el momento de inicio de los cambios más intensos en la distribución espacial de la población y por ende de los sistemas de asentamiento humano.

Con un territorio de casi 20 millones de km2, la región latinoamericana se caracteriza por tener una modalidad de ocupación incipiente y desigual. Pese a que la densidad de poblamiento ha experimentado un rápido aumento (de 8 habitantes por km2 en 1950 a 17 en 1978 como consecuencia de un acelerado crecimiento demográfico), en la gran mayoría de los países, ésta es aún bastante baja, ya que no supera los 35 habitantes por km2. Estas cifras indican que la región está todavía lejos de alcanzar su plena ocupación. Más aún si se observa que la proporción de territorios con densidades inferiores a 1 habitante por km2, no obstante un significativo descenso, se mantiene en un 20%. Además, en muchos de estos territorios casi todo el crecimiento demográfico fue absorbido por las zonas urbanas, constatándose al interior de los países grandes diferencias de densidad en la ocupación del territorio, con una elevada concentración de la población en unas cuantas zonas geográficas y un escaso poblamiento de gran parte del territorio.

1/ Forma específica de distribución geográfica de la población, que alude en algunos casos a la densidad bruta del poblamiento por regiones intranacionales y en otros a la concentración geográfica de la población.

/Por otra

Por otra parte, se aprecian importantes contrastes en la extensión territorial de los países, hecho que condiciona las modalidades que han adoptado los sistemas nacionales de asentamientos humanos. En un extremo, los países grandes, Brasil, Argentina y México, con una extensión territorial de dos o más millones de km2, disponen en conjunto de más del 65% del territorio regional. El primero, por sí solo, constituye más del 42% de la región. Los países intermedios, Perú, Colombia, Bolivia, Chile, Venezuela y Paraguay, con territorios comprendidos entre 1 millón trescientos mil y cuatrocientos mil km2, muestran densidades similares a los anteriores entre 10 y 20 habitantes por km2.

Estos nueve países, por su extensión territorial, presentan las mejores alternativas espaciales para la configuración de complejas y extensas redes de asentamientos humanos, así como también para una distribución regional más equilibrada de su población, hecho que - como se analizará más adelante en detalle - no siempre ha acontecido. En cambio, los once países más pequeños, Ecuador, Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Cuba, Panamá, Costa Rica, República Dominicana, Haití y El Salvador, con densidades más altas (en El Salvador ésta alcanzaba a 170 habitantes por km2 en 1970), están predispuestos a un sistema urbano de gran polarización en torno a la ciudad capital.

No obstante las diferencias que se observan entre países, puede concluirse que ellos presentan como rasgos comunes, una marcada concentración geográfica de la población en torno a uno o dos centros urbanos de gran dinamismo, junto a una acentuada dispersión del poblamiento rural en territorios altamente subocupados.

El segundo conjunto de variables que condicionan los procesos, sistemas y tipos de asentamiento está constituido por el tamaño, la tasa de crecimiento de la población, su estructura por edades y la composición de la población económicamente activa, todos los cuales, afectan las modalidades que adoptan los sistemas de asentamiento al interior de cada país y las diferentes demandas que presentan las zonas urbanas y rurales en cuanto a oportunidades ocupacionales, necesidades de servicios sociales básicos, y necesidades de infraestructura social.

/El tamaño

El tamaño de la población condiciona las modalidades que asume su distribución en el territorio y el sistema de asentamiento. Países como Brasil, México, Colombia y Argentina, con una población cercana o superior a los 25 millones de habitantes y extensos territorios, están favorablemente predispuestos para el establecimiento de subsistemas regionales de asentamiento dentro de una red nacional compleja y diversificada. No ocurre lo mismo con los países pequeños tales como Panamá y Costa Rica que tienen una población inferior a los dos millones. En ellos parece difícil imaginar la posibilidad de desarrollar subsistemas regionales y una distribución jerárquica de los asentamientos que no tienda a una fuerte concentración de la población en sus respectivas ciudades capitales, por cuanto las economías de escala y aglomeración propias de las concentraciones metropolitanas, junto a las necesidades de mercados de cierta importancia, condicionan la localización de industrias y servicios, y en último término, el desarrollo más dinámico de los países pequeños.

Más importante aún que el tamaño es el ritmo de crecimiento de la población. Este ha pasado a ser un factor decisivo no sólo en la distribución espacial de la población, sino también en la agudización de las presiones de empleo y servicios básicos en países de recursos escasos, en los que se han visto afectadas las condiciones sociales y materiales de los asentamientos humanos.

Como se sabe, la tasa de crecimiento natural de la población de América Latina ha sido por mucho tiempo la más alta del mundo, habiendo alcanzado un máximo a mediados de los años sesenta (28.5 por mil), para luego decrecer lentamente como resultado del balance de las muy diversas tendencias de fecundidad y mortalidad que experimentan los distintos países.

Las estimaciones para el período 1975-1980 indican una tasa de 27.0 por mil, inferior al 27.7 que se estima para Africa. Sin embargo, esta tasa regional es actualmente mucho más alta que el promedio mundial (19.3 por mil) y más de tres veces superior a la del conjunto de los países desarrollados (8.0 por mil).

Teniendo en cuenta que las migraciones internacionales no afectan de modo importante el incremento de la población de la región, el rápido crecimiento natural ha significado que en el período comprendido entre

/1950 y

1950 y 1978 la población haya aumentado en aproximadamente 185 millones de personas (de 164 millones en 1950 a 349 millones al término del período), es decir, más del doble, mientras que la población mundial crecía en un 70% y solamente en un 30% la población de las regiones desarrolladas.

Esta leve tendencia decreciente de la tasa de crecimiento regional a partir de los años sesenta refleja la fase avanzada de transición demográfica que atraviesan sólo algunos países de la región, por cuanto la mitad de ellos no muestran aún tendencias claras hacia una declinación. Es más, en tres de ellos, Brasil, Haití y Nicaragua, la tasa de crecimiento aumentó de manera sostenida entre 1950 y 1975.

Las perspectivas de cambio futuro indican que la población de América Latina crecerá cada vez más lentamente, aunque con tasas superiores a las de la población mundial y demás regiones de menor desarrollo, exceptuada Africa. Se prevé que las tasas de 2.7% del período 1970-1975 llegarán a menos de 2.4% entre 1995 y el año 2000. Como consecuancia directa de este ritmo de crecimiento, la estructura de la población por edades, así como el índice de dependencia, experimentaron modificaciones de importancia en el período.2/

Esta situación, como se ha dicho, repercute tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos de la demanda de empleo y oportunidades sociales de la población, así como en el número de personas que dependen de los ingresos de los adultos en edad activa en cada familia (índice de dependencia). Sin embargo, como se ha constatado respecto del ritmo de crecimiento, el umbral crítico parece haber quedado atrás, en el período 1965-1970, momento a partir del cual tanto la tasa de crecimiento como los índices de dependencia tienden a disminuir. A partir de 1950 y hasta 1970, la estructura por edades de la población de la región, que ya era muy joven, experimentó un leve aumento de los grupos más jóvenes. Desde entonces la porporción de menores de 15 años ha comenzado a decrecer y se espera que disminuya cada vez más rápidamente, pasando desde un 42.6% en 1970 al 37.4%

2/ Se entiende por índice teórico de dependencia la proporción de población en edad no activa respecto de la población activa (15 a 64 años).

/en el

en el año 2000. A su vez, las variaciones estimadas del índice de dependencia para la población de la región en su conjunto indicarían, a partir de 1970, una clara tendencia decreciente, desde un 86.5% a poco más del 72% en el año 2000.

Correlativamente, la proporción de personas en edad activa aumentará en lo que resta del siglo del 53.6 a más del 58%.

Por su parte, se ha estimado que la población económicamente activa ha estado aumentando cada vez más rápidamente, pasando desde 55 millones en 1950 a cerca de 108 millones en 1978, aunque más lentamente que la población total hasta 1970. Hacia el futuro, se estima que se invertirá la situación incrementándose más rápidamente la fuerza de trabajo que la población total, hasta alcanzar a 199 millones el año 2000. Conviene señalar que la participación de las mujeres dentro de la PEA ha aumentado en la gran mayoría de los países. Se ha estimado que en 1970 la fuerza de trabajo femenina era de 18.2 millones para el conjunto de veinte países; las proyecciones suponen que hacia el año 2000, ésta casi se triplicará, alcanzando a 54.2 millones, con lo cual aumentará el porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo regional, de 21 a 27% entre 1970 y el año 2000.

En resumen, a partir de 1970, se observan en América Latina tendencias a una disminución de los índices de dependencia, un mayor envejecimiento de su población, un mayor incremento de la fuerza de trabajo y de la participación femenina, lo cual si bien contribuye a aliviar a futuro la situación de las familias así como las demandas de algunos servicios básicos, supone demandas de empleo mayores y más diversificadas. A lo anterior se agrega que la gravitación de los grupos jóvenes sobre el mercado laboral y la provisión de servicios básicos continuarán presionando fuertemente el funcionamiento y la infraestructura de los asentamientos humanos hasta fines del siglo.

El tercer conjunto de variables demográficas agrupa a aquellas que inciden más directamente en el proceso de asentamiento, sus patrones 3/ y

---

3/ Conjunto de características y tendencias de mayor relevancia que asumen los sistemas nacionales de asentamiento humano tales como la preeminencia de las ciudades capitales, el déficit de ciudades intermedias, la alta dispersión de la población en asentamientos rurales, así como las tendencias al despoblamiento de las zonas rurales y a una alta concentración metropolitana.

/tipos prevalecientes

tipos prevalecientes en la región latinoamericana. Especial mención debe hacerse de los procesos redistributivos de la población en el espacio, que en América Latina están relacionados con intensos procesos de urbanización y concentración de la población. Estos cambios están sujetos, y dan origen a ritmos diferenciales de crecimiento de la población de las zonas urbanas respecto de las rurales, así como también a migraciones rural-urbanas de gran magnitud, por las cuales las zonas rurales transfirieron gran parte de su crecimiento natural en el período 1950-1970.

La etapa más dinámica de la urbanización ocurre en un período relativamente breve de la historia de los países. Para la gran mayoría de los que componen la región latinoamericana, el intervalo más crucial e intenso es la segunda mitad del siglo XX, a cuyo término, en muchos de ellos, tanto la urbanización como la migración rural-urbana que la acompaña entrarán en una fase estacionaria de sus respectivos ciclos de urbanización.

El proceso de urbanización de la población de América Latina en estas últimas décadas ha sido muy intenso en relación con el de las restantes regiones de menor desarrollo relativo. Tomando como base las definiciones nacionales de población urbana, la proporción que reside en zonas urbanas ha aumentado rápidamente desde un 40% en 1950 hasta alcanzar casi a un 64% en 1978 (véase el cuadro 1). Conclusiones similares se obtienen cuando para fines comparativos se adopta una definición más restringida de población urbana, como aquella que reside en asentamientos de 20 mil y más habitantes (U 20 000). Al aplicar este criterio la proporción urbana de la población regional habría aumentado rápidamente desde un 26% en 1950 hasta un 47% en 1978. Esto significa que la población urbana de la región se incrementó aproximadamente en 120 millones de nuevos residentes urbanos, casi cuadruplicándose en el período, lo que equivale a un aumento medio anual cercano a los cinco millones de personas.

Este acelerado crecimiento de la población que reside en asentamientos urbanos se inicia a partir de 1940, alcanzando en el período 1950-1960 tasas medias regionales de 5.3%, para luego declinar lentamente en la década siguiente y acentuarse ostensiblemente este descenso a partir de 1970.

/Cuadro 1

Cuadro 1

PORCENTAJES DE POBLACION URBANA EN AMERICA LATINA
Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO, 1950-1978[a/]

	1950	1960	1970	1978
Total mundial	28.6	33.7	37.4	40.4
Regiones más desarrolladas	53.3	60.1	66.2	70.8
Regiones menos desarrolladas	15.7	20.9	25.0	28.8
Africa	13.2	17.6	21.9	26.0
América Latina	40.9	49.6	57.9	63.9
América del Norte	63.6	69.8	74.2	77.9
Este de Asia	16.6	24.6	28.5	32.0
Sur de Asia	15.5	18.0	21.1	24.2
Europa	54.8	59.2	64.7	68.6
Oceanía	64.5	65.9	70.2	72.5
Unión Soviética	39.4	49.0	56.6	62.7

Fuentes: Para América Latina: Estimaciones del CELADE, basadas en censos nacionales. Total mundial y otras regiones: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, Selected World Demographic Indicators by Countries, 1950-2000 (ESA/P/WP/55) 28 de mayo de 1975. Las cifras para 1978 se obtuvieron por interpolación entre las de 1975 y 1980.

a/ En este caso, se entiende por población urbana la definida como tal por los respectivos censos nacionales.

/No obstante

No obstante esta tendencia decreciente, la tasa media regional para el período 1950-1978 supera el 5%, y en ocho países (Brasil, Colombia, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela) excede con creces este promedio con tasas por sobre el 6% al duplicarse la población urbana en períodos comprendidos entre los 8 y los 10 años. Tasas similares de urbanización se dieron en los países desarrollados en una etapa más avanzada de desarrollo a consecuencia de la rápida disminución de la población rural, en tanto que en América Latina ésta continúa creciendo en términos absolutos en casi todos los países (véase el cuadro 2).

El rápido crecimiento de la población urbana es el resultado de la acción combinada de dos factores: una alta tasa general de crecimiento y migraciones rural-urbanas. Ambos factores operan a través de tres mecanismos: el incremento natural de la población de las ciudades, la transferencia de población rural y mixta rural-urbana hacia las zonas urbanas y la reclasificación estadística de los núcleos más pequeños en urbanos al trasponer el umbral de los 20 mil habitantes.

Las estimaciones practicadas recientemente en la región para el período 1950-1970, concuerdan en que el principal factor es la tasa general de crecimiento de la población, que contribuiría con aproximadamente el 45% del crecimiento urbano total. Por su parte, la transferencia vía migraciones hacia los núcleos urbanos de casi el 65% del crecimiento natural de la población rural contribuiría con un 40% y, finalmente la reclasificación de los asentamientos de mixtos rural-urbanos a urbanos contribuirían con el 15% restante. Sin embargo, no todos los países presentan una modalidad similar de crecimiento urbano ni las mismas tendencias en la contribución diferencial de los diversos factores. A medida que los países atraviesan fases más avanzadas de sus respectivos ciclos de urbanización, tiende a acentuarse la importancia del factor crecimiento de la población previamente urbana sobre la contribución de las migraciones. Esto explicaría que durante el período 1950-1970 diez países se ajustaron a un patrón de crecimiento urbano en que predominó la contribución del factor "tasa general de crecimiento", entre ellos los más urbanizados, como Argentina, Uruguay, Chile, Cuba, Venezuela, Panamá y Costa Rica, junto a El Salvador y Paraguay.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA (20 PAISES): TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION, POR CATEGORIA DE TAMAÑO DE LOS ASENTAMIENTOS, 1950-2000

Período	Población total	Población rural[a/]	Población mixta rural-urbana[b/]	Población menor de 20 mil	Población urbana de 20 mil y más	Población urbana de 100 mil y más	Población metropolitana de 1 millón y más
1950-1960	2.8	1.2	4.0	1.8	5.3	5.3	7.4
1960-1970	2.8	1.0	2.6	1.4	5.2	5.5	5.9
1970-1978	2.7	0.9	2.4	1.4	4.4	4.5	5.5
1950-1978	2.8	1.1	3.0	1.6	5.0	5.1	6.3
1970-1980	2.7	0.9	2.4	1.4	4.4	4.5	5.4
1980-1990	2.7	0.7	2.2	1.2	4.1	4.2	5.0
1990-2000	2.5	0.3	1.7	0.8	3.6	3.8	3.7
1978-2000	2.6	0.5	2.0	1.0	3.9	4.0	4.4

Fuente: Estimaciones del CELADE.

a/ Población rural según la definición nacional en los censos de cada país, la cual con frecuencia coincide con los 2 000 habitantes.

b/ Población en asentamientos de entre aproximadamente 2 000 y hasta 20 000 habitantes.

/En otros

En otros seis, Brasil, Colombia, Haití, Honduras, Perú y República Dominicana, que por lo general tienen un grado menor de urbanización pero ritmos de crecimiento urbano más dinámicos, se observó un claro predominio del componente migracional. Son estos últimos países los que presentan mayores problemas para el reasentamiento urbano de la población, por cuanto unido a su muy dinámico ritmo, un patrón de crecimiento urbano en que predomina el componente migracional implica dificultades especiales. Estas radicarían en la adecuada previsión de nuevas demandas de empleo y servicios urbanos de una población migrante compuesta en su mayoría por adultos jóvenes, que requiere de un período a veces prolongado de aculturación urbana y que presiona aún más los sobrecargados mercados de trabajo e infraestructura de servicios de los que disponen la mayor parte de las metrópolis de destino en los países de la región.

Finalmente, en los cuatro restantes, Bolivia, Ecuador, Guatemala y Nicaragua, se alterna el predominio de los factores en cada una de las décadas. Conviene tener presente la importancia que adquiere la reclasificación de núcleos en algunos países como Costa Rica, República Dominicana, Honduras y Ecuador, donde este componente explicaría más del 20% del crecimiento urbano total. Esto estaría indicando la rápida expansión y fortalecimiento que experimentan las débiles redes de asentamiento preexistentes, constituidas por pueblos pequeños que han traspuesto en el período el umbral de los 20 mil habitantes.

No ha ocurrido lo mismo con la población que reside en asentamientos rurales, por lo general inferiores en tamaño a los 2 mil habitantes, ni con aquella que corresponde a los asentamientos mixtos rural-urbanos, pueblos con poblaciones de entre 2 y 20 mil habitantes. En los primeros, la población sólo se incrementó en 32 millones de un crecimiento natural previsto de más de 90 millones, con una tasa media anual para el período 1950-1978 de 1.1%, acompañada de tendencias decrecientes (véase el cuadro 2).

Esto significó que los asentamientos rurales transfirieron aproximadamente 58 y medio millones de personas a las zonas urbanas o mixtas rural-urbanas, o sea casi el 65% de su crecimiento previsto.

/En los

En los pueblos, por su parte, se dio como era de esperar, una tasa moderada de crecimiento de un 3.0%, si bien hubo un brusco descenso desde un 4.0% al comienzo del período para alcanzar a su término sólo un 2.4%. Estas tasas indican el estancamiento y progresivo deterioro de los sistemas de asentamientos mixtos rural-urbanos que mostraban al inicio una condición migratoria en equilibrio. Por una parte, reciben importantes contingentes migratorios provenientes de zonas rurales con población dispersa, y por otra, permiten la salida de un volumen similar aunque creciente hacia las zonas urbanas.

La proyección de estas tendencias observadas durante el período 1950-1970 permite estimar que dentro del contexto general de tasas de crecimiento decrecientes de la población, cualquiera sea la categoría de tamaño de los asentamientos, se mantendrán las grandes diferencias en las tasas que acusa la población urbana respecto de la rural y mixta. Es probable que hacia fines de siglo la población rural alcance un nivel estacionario próximo a los 140 millones, mientras que la población urbana estará creciendo a una tasa de alrededor de 3.6%. Se espera asimismo que en diez países la población rural disminuya en cifras absolutas antes del año 2000: Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela, Brasil, Panamá, Colombia, Cuba, Perú y República Dominicana. En otros dos, México y Costa Rica, ello ocurrirá poco después, y en los demás países la población rural continuará creciendo a fines de siglo con tasas de alrededor de 1.5%.

De acuerdo con las proyecciones,para el conjunto de los veinte países, la proporción de población urbana (U 20 000) que en 1978 fue de 47.0% llegaría a 62.0% en el año 2000. Esto indica que la población urbana se incrementaría desde 1978 hasta fines de siglo en 210 millones de residentes urbanos, con una incorporación media anual de 10 millones de personas a los asentamientos urbanos en lo que resta del siglo. En ese momento, en Argentina, Chile y Venezuela más del 80% de la población residiría en asentamientos urbanos (U 20 000). En otros diez países: Uruguay, Colombia, Brasil, México, Cuba, Panamá, Ecuador, Nicaragua, Perú y República Dominicana, la proporción urbana fluctuaría entre el 50 y el 80%, y en los siete restantes, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Paraguay, se mantendría el predominio de la población que reside en los pueblos y zonas rurales.

/No obstante

No obstante las situaciones tan heterogéneas que presentan los países respecto al grado e intensidad de la urbanización, así como respecto de los ritmos de crecimiento de la población en las distintas categorías de asentamientos, pareciera ya haberse traspuesto el umbral crítico de máxima intensidad de los respectivos procesos durante el período 1950-1970. Este hecho posibilita a futuro un mejor manejo de las implicaciones que estos procesos tienen sobre los sistemas y diversos tipos de asentamiento en cada uno de los países considerados.

El último aspecto que cabe examinar respecto de las relaciones entre las variables espaciales y demográficas y los patrones, tipos y sistemas de asentamiento resultantes dice relación con los diferentes contextos temporales en que transcurre el proceso más dinámico de transformación rural-urbano en la mayoría de los países.

Un análisis detenido del inicio de la fase más dinámica de los cambios rural-urbanos en la región permite concluir que los países atraviesan momentos y fases distintas en sus respectivos ciclos de urbanización, como expresión de la oportunidad en que se desarrolla la base industrial y de la etapa de transición demográfica por la que atraviesan.

Si se considera el momento en que los países trasponen el umbral del 25% de la población que reside en zonas urbanas, etapa que por lo general coincide con los más dinámicos ritmos de urbanización, éstos se pueden clasificar en tres grupos.

El primero de ellos reúne a la Argentina, Uruguay, Chile y Cuba, naciones que iniciaron más tempranamente su desarrollo industrial y su transición demográfica. Estos países, que ya a comienzos de siglo contaban con una proporción urbana de población superior al 25% son aquellos que en la actualidad, a excepción de Cuba, muestran las menores tasas de crecimiento demográfico así como ritmos decrecientes de la población rural, esperándose que prontamente entren en un período estacionario de transformaciones rural-urbanas.

El segundo grupo de países, cuya fase más dinámica de urbanización transcurrió entre los años 1940 y 1960, está compuesto por Venezuela, Panamá, Costa Rica, Colombia, Brasil, México, Perú y Ecuador. Estas naciones, que

/desarrollaron su

desarrollaron su base industrial más tardíamente, recién atraviesan la fase intermedia de transición demográfica, y han mantenido durante las últimas décadas ritmos muy altos de crecimiento urbano, que muestran actualmente tendencias declinantes.

Finalmente, los ocho países del tercer grupo, Nicaragua, República Dominicana, Bolivia, Paraguay, El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití han experimentado la etapa más acelerada de urbanización, por lo general trasponiendo el umbral del 25% de población urbana desde 1970 en adelante. Estos países han iniciado con significativo retardo su proceso de industrialización y respecto de muchos, no puede hablarse propiamente de una verdadera base industrial. Además, sólo recientemente se observan en algunos de ellos cambios significativos en sus tasas de fecundidad y mortalidad, lo que permite pensar que se mantendrán por largo tiempo tasas más elevadas de crecimiento.

Estas observaciones generales, referidas a los aspectos espacial, demográfico y temporal del proceso de asentamiento en la región debe alertar a los gobiernos respecto del momento en que surgirán situaciones más conflictivas por los efectos que estos hechos y sus tendencias pueden tener para los sistemas, patrones y tipos de asentamiento de los países en el presente y futuro próximo.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Como se ha dicho, el proceso de asentamiento en la región latinoamericana es de larga data, ya que las bases de la estructura de poblamiento se consolidaron principalmente durante el período colonial y se extendieron hasta fines del siglo pasado. En lo que va corrido de este siglo son escasos los ejemplos de creación de nuevas ciudades.4/ Las lentas transformaciones experimentadas por los sistemas nacionales de asentamiento humano hasta el auge del proceso de urbanización e industrialización en la región, ha dado por resultado estructuras nacionales de asentamiento con características propias. De modo general, puede sostenerse que la estructura de asentamiento en cada país de América Latina, a diferencia de otras regiones más desarrolladas, se caracteriza por su distribución marcadamente polarizada. De una parte, existe un número escaso de grandes ciudades en las que se concentra una importante y creciente proporción de la población total, y de otra, cientos de miles de caseríos y villorrios que corresponden a un tipo de asentamiento rural de población dispersa que concentra en la actualidad a más de un tercio de la población de los países. Además, se aprecia una estructura de pueblos que prestan servicios a las zonas rurales estancadas, así como un manifiesto déficit de ciudades intermedias que cumplan funciones regionales o subregionales al interior de los distintos países.

Sin embargo, estas características de la estructura de los asentamientos han venido experimentando transformaciones de importancia a partir del momento en que se intensifican los cambios rural-urbanos en la región como efecto de un muy dinámico proceso de crecimiento y concentración urbana de la población, de las actividades económicas y de las oportunidades sociales, principalmente en las metrópolis nacionales y subnacionales de los diferentes países.

4/ Se alude en este caso a la creación deliberada de nuevas ciudades, ya como resultado de decisiones de carácter gubernamental, ya como consecuencia de la implantación de grandes complejos industriales vinculados territorialmente a los recursos naturales.

/En general,

En general, estos cambios han acentuado el carácter macrocefácilo de los sistemas y los índices de primacía,5/ que tienden a reflejar modalidades de distribución jerárquica de los asentamientos cada vez más alejadas de la norma de rango-tamaño. Además, han debilitado cada vez más los subsistemas de asentamiento rural debido al importante volumen de población rural que ha migrado a las zonas urbanas.

En consecuencia, este capítulo presenta un análisis descriptivo de la estructura predominante de los sistemas de asentamiento, su dinámica de cambios y tendencias, y otorga especial atención a los aspectos más relevantes de este proceso de transformación, como son su tendencia concentradora, el muy rápido incremento en el tamaño de las ciudades y las características y tendencias macrocefálicas de los sistemas urbanos que presentan elevados índices de primacía y una distribución jerárquica alejada de la norma de rango-tamaño.

A modo de introducción a la descripción de las principales características y modificaciones que han experimentado los sistemas nacionales de asentamiento humano en la región durante las últimas décadas, se propone a continuación un breve análisis de los diversos elementos que configuran la estructura rural y urbana del poblamiento en cada país.

No obstante la importancia de los cambios rural-urbanos ocurridos durante las últimas décadas, se mantiene hasta hoy en América Latina el predominio de la población que reside en asentamientos rurales y mixtos rural-urbanos, inferiores en tamaño a los 2 y 20 mil habitantes respectivamente (véase el cuadro 3). Sin embargo, el estudio de las características y dinámica de estos subsistemas de asentamientos "no urbanos" han recibido con frecuencia poca atención de parte de los especialistas así como de los organismos de gobierno. Tal vez ello se deba a la dificultad que existe para obtener información confiable a ese nivel de desagregación o al hecho de que por estar estos asentamientos geográficamente dispersos dentro de los territorios nacionales se hacen menos visibles sus limitaciones.

5/ Este término designa la relación de tamaño entre la ciudad principal de un país y las que le siguen en importancia dentro de la jerarquía urbana, a las que excede varias veces en magnitud.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION EN LAS ZONAS RURALES POR TIPO DE ASENTAMIENTO

País	Año	A Asentamientos rurales de población dispersa en caseríos y villorrios (hasta 500 habitantes)	B Asentamientos rurales de población concentrada en aldeas y villas (500 a 1 999 habitantes)	A+B Población rural según definición censal	C Asentamientos mixtos rural-urbanos en pueblos (2 000 a 19 999 habitantes)
Bolivia	1976	51.8	5.7	57.5	10.2
Honduras	1974	51.0	6.3	57.3	12.2
Costa Rica	1973	30.7	22.3	53.0	14.0
Perú	1972	36.3	16.2	52.5	-
Colombia	1964	42.7	5.7	48.4	15.4
Panamá	1970	37.7	8.7a/	46.4	16.6b/
Brasil	1970	41.5	3.2	44.7	15.7
Cuba	1970	-	-	42.0	15.0
México	1970	-	-	40.0c/	16.8
Venezuela	1971	18.7	8.2c/	26.9c/	13.8

Fuente: Censos nacionales, Distribución de la población por tamaño de localidad.

a/ Población en asentamientos de hasta 1 000 habitantes.
b/ Población en asentamientos de 1 000 a 25 000 habitantes.
c/ Población en asentamientos de hasta 2 500 habitantes.

/Conviene señalar

Conviene señalar que la denominación genérica de población rural atribuida por oposición a la denominaba urbana, excluye la consideración de importantes diferencias, lo que hace aconsejable un análisis más desagregado de los asentamientos "no urbanos" en distintas categorías de tamaño.

A los propósitos de este análisis de la estructura rural y mixta de poblamiento, resulta útil distinguir tres grandes categorías, todas ellas inferiores en tamaño a los 20 mil habitantes (véase nuevamente el cuadro 3).

En primer lugar, los asentamientos rurales de población dispersa, caseríos y villorrios de tamaño inferiores a los 500 habitantes, constituyen una muy importante proporción del total de asentamiento de la región, (aproximadamente el 85%). Además la información más reciente para diez países, permite estimar que en 1970 más de un tercio de la población de América Latina residía en este tipo de asentamientos. En algunos países, tales como Bolivia, Haití y Honduras esta proporción excedía el 50% y en otros, como El Salvador, Paraguay y Nicaragua, esas cifras indicaban valores muy cercanos a esa proporción.

En segundo lugar, la población rural concentrada en aldeas y villas de entre 500 y 2 000 habitantes, tiene una importancia significativamente menor, ya que por lo general sólo representa entre un 10 y un 20% del poblamiento disperso.

Este marcado predominio de la población rural dispersa en caseríos y villorrios sobre la concentrada en aldeas y villas hace evidente la fragilidad de las redes de asentamiento rural en la gran mayoría de los países, las que, por lo general, presentan condiciones de aislamiento respecto de los centros urbanos dinámicos por su alta dispersión y el carácter deficitario de la infraestructura de las comunicaciones.

Considerados en conjunto, los asentamientos rurales tanto dispersos como concentrados, han perdido a partir del año 1950, casi el 65% de su crecimiento natural, transfiriendo hacia los pueblos y núcleos urbanos de mayor tamaño más de 58 millones de personas, lo que constituye un índice del deterioro experimentado durante las últimas décadas.

En tercer término, los pueblos o asentamientos de carácter mixto rural-urbanos, con un tamaño comprendido entre los 2 y los 20 mil habitantes, representan aproximadamente en promedio un 15% de la población total de la región.

/Estos pueblos

Estos pueblos constituyen los núcleos de servicios de la periferia rural, y asumen las funciones de enlace entre las zonas rurales y el subsistema urbano al interior de cada país. Esta modalidad de asentamiento, que se caracteriza principalmente por el carácter mixto de su base productiva y por un relativo equilibrio en la distribución de su población en actividades que corresponden a distintos sectores de la economía, ha evidenciado durante las últimas décadas un estancamiento en cuanto al incremento de su población, característico de una condición migratoria en equilibrio. Su carácter de puente entre las zonas rurales y el sistema urbano permite pensar que en esos asentamientos se origina una permanente rotación de población. En efecto, y si bien representan un efectivo potencial migratorio para las zonas urbanas, reciben a su vez, un importante contingente de reemplazo que afluye principalmente de las zonas de población dispersa.

En el transcurso del período comprendido entre 1950 y 1970, se estima que alrededor de 430 de los pueblos más dinámicos de los respectivos países se incorporaron al subsistema urbano al trasponer el umbral de los 20 mil habitantes. Si bien esta situación constituye un hecho estadístico de trascendencia limitada, refleja sin embargo, el progresivo fortalecimiento de los vínculos entre ambos subsistemas de asentamiento, con una creciente integración de las redes de asentamiento rural dentro de un sistema nacional de asentamiento y la consecuente disminución del aislamiento de las zonas rurales.

De muy distinta naturaleza e importancia han sido los cambios que ha experimentado la estructura de poblamiento urbano, como consecuencia de la rápida urbanización de la población durante las últimas décadas. Estas transformaciones se han realizado a través de dos mecanismos principales: la expansión de los sistemas urbanos mediante la multiplicación del número de ciudades y el incremento en el tamaño de los asentamientos urbanos.

Como se ha dicho, en el período 1950-1970 el número de ciudades que compone la red urbana de la región se ha más que duplicado, pasando de 328 a 759, mediante la incorporación de un numeroso contingente de los pueblos más dinámicos. Por su parte, el rápido aumento del tamaño de las ciudades ha significado que un gran número de ellas cambie de categoría incrementándose las aglomeraciones metropolitanas sobre 100 mil habitantes,

/como también

como también las grandes metrópolis sobre un millón de habitantes que componen la red regional y que concentran una proporción creciente de la población total y urbana de la región. De acuerdo con la información de los censos realizados alrededor de 1950, 1960 y 1970, el número de las grandes metrópolis se ha casi triplicado en el período, pasando de 6 a 17 (véase el cuadro 4).

En algunos países esta alta expansión de la estructura del poblamiento urbano en la región ha ido acompañada de tendencias hacia una distribución más regular de los asentamientos en distintas categorías de tamaño.

Los países más pequeños, menos urbanizados y con estructuras de asentamiento urbano de menor complejidad, presentan al inicio del período una distribución más irregular de sus asentamientos de acuerdo con su categoría de tamaño. Esta distribución se caracteriza por la ausencia casi total de ciudades intermedias y una acentuada concentración de la población urbana en la ciudad principal. Son estos países los que han experimentado una expansión más rápida de sus redes urbanas, como consecuencia de la fase inicial y acelerada de urbanización por la que atraviesan así como por la precariedad de su estructura urbana al inicio del período. En cambio, los países más grandes y urbanizados (Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú, Chile, Venezuela y Cuba), que en conjunto representan el 90% de los asentamientos urbanos de la región, muestran un ritmo de expansión más moderado y una distribución relativamente más equilibrada de las ciudades en distintas categorías de tamaño, aun cuando especialmente Argentina y Perú acusan elevados índices de primacía. Este hecho es consecuente con el más alto nivel de urbanización y el carácter más complejo de la estructura de sus ciudades al inicio del período.

De mantenerse las tendencias observadas en el período 1950-1970, es posible conjeturar que la red regional de asentamientos urbanos que contaba alrededor de 1970 con 759 ciudades, alcanzará a fines de siglo una cifra superior a las 2 000. A su vez, se estima que las aglomeraciones metropolitanas sobre 100 mil habitantes, que alrededor de 1970 eran algo más de 160, podrán alcanzar a 600 en el año 2000.

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA (20 PAISES): ESTRUCTURA DEL POBLAMIENTO URBANO, 1950-2000

Alrededor del año	Asentamientos urbanos (U 20 000)	Aglomeraciones metropolitanas (U 100 000)	Grandes metrópolis de 1 millón de habitantes o más
1950	328	64	6
1960	507	104	11
1970	759	166	17
2000	2 000	600	46

Fuente: Datos y estimaciones del CELADE.

/Finalmente, las

Finalmente, las grandes metrópolis con poblaciones sobre un millón de habitantes podrían aumentar en el mismo período, de 17 a 46. Esta muy importante expansión prevista de la estructura regional de asentamientos urbanos permite apreciar la intensidad de los cambios que experimentarán los sistemas nacionales de asentamiento humano en lo que resta del siglo.

III. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL PATRON DE ASENTAMIENTO

Las transformaciones que ha venido experimentando la estructura de asentamiento en la región latinoamericana en las últimas décadas permite entrever un patrón de asentamiento que, además de su distribución polarizada, se caracteriza por un intenso ritmo de crecimiento de las ciudades, acompañado de tendencias muy marcadas hacia una concentración cada vez mayor de la población en las ciudades principales de los respectivos países y sistemas de asentamiento con altos índices de primacía. Brevemente se propone una consideración de los principales alcances de estos fenómenos, por cuanto ellos permiten comprender sus implicaciones en la configuración y características de los sistemas nacionales de asentamiento humano, así como también respecto de las condiciones sociales y materiales de los asentamientos urbanos de mayor tamaño que reciben las principales presiones de este acelerado ritmo de crecimiento y de las tendencias concentradoras que lo acompañan.

Uno de los aspectos más destacados de la transformación urbana de la región es el dinámico ritmo de crecimiento de las ciudades y aglomeraciones metropolitanas, que ha tenido hondas repercusiones en la estructura y funcionamiento de los asentamientos urbanos y, especialmente, en la calidad de la vida de la población que en ellas reside. Estos hechos requieren conocer las características de estas ciudades, el ritmo de crecimiento que experimentan y la tendencia de este crecimiento durante las últimas décadas.

La mayor parte de los estudios recientes sobre la materia coinciden en señalar que, especialmente a partir de la década de los años cincuenta, un gran número de ciudades ha entrado en la fase más explosiva de su crecimiento, con tasas medias anuales cercanas al 6%.

Por lo general, esto ocurre en países como Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela, en que la tasa general de crecimiento de la población se ha mantenido elevada y aún persisten grandes reservas de población en las zonas rurales.

/Una reciente

Una reciente investigación llevada a cabo en el CELADE hace ver que contrariamente a lo que se ha sostenido muchas veces, son las ciudades pequeñas las que tienen un crecimiento más intenso.

En la lista de las cien ciudades de crecimiento más rápido en el período 1950-1970 se puede observar que al inicio de éste, figuran 72 ciudades de las más pequeñas (entre 20 y 50 mil habitantes), y sólo dos de las categorías de más de 500 mil habitantes (Bogotá y São Paulo) precedidas por otras cincuenta ciudades. Dentro de estas cien ciudades, que crecen a tasas medias sobre el 5.7% anual y que requieren menos de 12 años para duplicar su población, se encuentran otras cuatro ciudades capitales: Santo Domingo, Managua, Port-au-Prince y Tegucigalpa.

Estas ciudades, de ritmo más dinámico, corresponden por lo general a pequeños enclaves de crecimiento explosivo que han surgido durante el período en estudio, principalmente a raíz de la explotación de nuevos recursos naturales. En otros casos, corresponden a ciudades de frontera, establecidas en respuesta a decisiones de carácter geopolítico o simplemente a políticas de descentralización administrativa. Ciudades como Poza Rica, Tijuana y Mexicali en México, Brasilia, Goiana y Gobernador Valhadares en Brasil; Ciudad Guayana y Maturin en Venezuela; Chimbote y Cerro Pasco en Perú, y Arica en Chile, constituyen algunos de los casos más relevantes, evidenciando todas ellas tasas de crecimiento muy altas, que en algunos casos superan el 11% anual, lo que les permite duplicar su población en períodos de alrededor de seis años.

Si se consideran las tasas medias de crecimiento de las distintas categorías de ciudades según el tamaño, se concluye que las que han crecido a ritmos mayores son las que tienen poblaciones entre 20 y 50 mil habitantes, entre 100 y 500 mil, y las que excedían de dos millones de habitantes al inicio del período, con tasas muy similares de aproximadamente un 4.6% y tendencias decrecientes. Esto permite afirmar que la fase más dinámica del crecimiento de las ciudades parece haber quedado atrás, lo cual tiende a atenuar la importancia de este factor para las políticas de urbanización y asentamiento humano susceptibles de aplicarse en la región a futuro.

/Consecuentes con

Consecuentes con el descenso de la tasa general de crecimiento de la población y el progreso en el grado de urbanización alcanzado por los países, se puede estimar que a fines de este siglo las tasas medias de crecimiento de las ciudades serán significativamente más moderadas que las actuales, a pesar de mantenerse las tendencias hacia una mayor concentración de la población.

El segundo aspecto de importancia del patrón de asentamiento regional es la tendencia hacia una mayor concentración de la población en las grandes ciudades. Al respecto, se observan dos fenómenos: por una parte, una tendencia sostenida hacia una concentración cada vez mayor tanto de la población urbana como total en aglomeraciones metropolitanas de más de 100 mil habitantes y, especialmente en grandes metrópolis, de más de un millón de habitantes, y por otra, índices muy altos de concentración de la población en las ciudades principales de los respectivos sistemas urbanos.

Al considerar el primer fenómeno en el total de la región, se aprecia en el cuadro 5 que los índices de concentración de la población total en las aglomeraciones urbanas sobre 100 mil habitantes (U 100 mil) se incrementaron de un 18 a un 34%, en el período 1950-1978. En cambio - como era de esperar - los índices de concentración de la población urbana fueron más moderados, acusando una leve tendencia creciente de un 70% en 1950 a casi un 73% en 1978.

La concentración en las grandes metrópolis experimentó tendencias aún más marcadas, si se observa que al inicio del período en éstas se concentraba la décima parte de la población total y algo más de un tercio de la población urbana, y hacia 1978 la cuarta parte de la población total y más de la mitad de la población urbana.

Concordantes con las tendencias generales observadas, se estima que en el año 2000 cerca de la mitad de la población total y el 75% de la población urbana residirá en comunidades de 100 mil y más habitantes y que un 36% de la población total y cerca del 60% de la urbana se hallará concentrada en grandes metrópolis. Conviene recordar que en 1950, 15 millones de habitantes se concentraban en seis metrópolis de gran tamaño.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA (20 PAISES): POBLACION QUE RESIDE EN ASENTAMIENTOS DE DISTINTA CATEGORIA DE TAMAÑO, 1950-2000

(Porcentajes)

	1950	1960	1970	1978	1980	1990	2000
Población total							
Rural a/	59.1	50.4	42.4	36.9	35.6	29.3	23.7
Mixta, rural-urbana b/	15.2	17.0	16.6	16.3	16.2	15.4	14.3
Menos de 20 000 habitantes	74.3	67.4	59.0	53.2	51.8	44.7	38.0
Urbana de 20 000 y más	25.7	32.6	41.0	46.8	48.3	55.3	61.9
Urbana de 100 000 y más	18.0	22.8	29.6	34.0	35.1	40.8	46.5
Metropolitana de 1 millón y más	9.6	14.8	20.0	24.6	25.8	32.3	36.3
Población urbana							
Urbana de 100 000 y más	70.0	70.0	72.2	72.6	72.8	73.8	75.0
Metropolitana de 1 millón y más	37.2	45.4	48.7	52.6	55.4	58.4	58.7

Fuente: Estimaciones del CELADE.

a/ Población rural según la definición nacional en los censos de cada país, lo cual con frecuencia coincide con los 2 000 habitantes.

b/ Población en asentamientos de entre aproximadamente 2 000 y hasta 20 000 habitantes.

/En 1978,

En 1978, éstas habían aumentado a 23, con una población cercana a los 85 millones, lo que significa que uno de cada cuatro habitantes de América Latina reside actualmente en ellas. Hacia el año 2000 se espera contar con 46 grandes metrópolis, las que concentrarán a cerca de 220 millones de personas, es decir, más de un tercio de la población total de la región.

El segundo fenómeno de importancia respecto de la concentración de la población, es el relativo a los muy altos y crecientes índices de concentración geográfica de la población en las ciudades principales de cada sistema urbano nacional, lo cual, si bien constituye un rasgo común de la región, da lugar a una gran diversidad de situaciones entre los países.

Hacia 1950, en once países, principalmente en los pequeños, la ciudad principal concentraba por lo general más del 75% de la población urbana, y algunas de ellas, como San José y Asunción, eran las únicas ciudades de sus respectivos sistemas urbanos.

Como se aprecia en el cuadro 6, en catorce de los veinte países, más de la mitad de la población urbana reside actualmente en las ciudades principales, y en seis de ellos - Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Haití, Panamá y El Salvador - cerca de tres de cada cuatro residentes urbanos están radicados en la ciudad principal.

Como era de esperar, dado el incremento en el número de ciudades que componen las redes urbanas, los índices regionales de concentración de la población urbana en las ciudades principales han experimentado una moderada y sostenida tendencia decreciente, aunque a niveles muy altos, desde un 67% en 1950 al 57% en 1978. Las estimaciones a futuro permiten prever que hacia el año 2000 se alcanzará una proporción cercana al 55%.

Por otra parte, los índices de concentración de la población total en las ciudades principales, aunque necesariamente más moderados, ya son altos en el período 1950-1970 y se espera que al año 2000 lo sean aún mucho más. Alrededor de 1950 el promedio de los países indicaba que algo menos del 15% de su población estuvo radicada en las ciudades principales; hacia 1970 esa cifra había aumentado a un 20%, estimándose que hacia fines de siglo alcanzará a un 30%.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA (20 PAISES): CONCENTRACION DE LA POBLACION URBANA Y TOTAL EN LAS CIUDADES PRINCIPALES, E INDICES DE PRIMACIA, 1950-1970

Ciudades principales	Año	Porcentajes				Indice de primacía sobre 4 ciudades	
		Población urbana		Población total			
		Alrededor de:		Alrededor de:			
		1950	1970	1950	1970	Alrededor de 1950	Alrededor de 1970
Buenos Aires MT	(1947)(1970)	78.5	54.4	29.2	36.1	4.04	4.06
La Paz	(1950)(1976)	51.0	45.3	9.9	14.1	1.51	1.12
São Paulo-Río de Janeiro	(1950)(1970)	47.6a/	39.0a/	10.5a/	15.9a/	1.76b/	1.61b/
Bogotá MT	(1951)(1973)	24.9	28.9	5.8	13.7	0.71	0.93
San José MT	(1950)(1973)	100.0	73.7	18.2	21.7	3.18	4.03
La Habana MT	(1953)(1970)	54.7	47.6	20.8	20.7	3.45	2.89
Santiago MT	(1952)(1970)	49.5	51.0	22.8	31.6	2.39	2.72
Guayaquil-Quito MT	(1950)(1974)	83.0a/	66.2a/	15.5a/	23.3a/	2.45b/	3.02b/
San Salvador MT	(1950)(1971)	73.1	72.6	11.5	15.9	2.22	2.92
Ciudad de Guatemala MT	(1950)(1973)	91.9	87.3	10.9	17.6	5.73	8.29
Port-au-Prince MT	(1950)(1971)	85.5	83.5	4.7	11.4	2.91	5.06
Tegucigalpa	(1950)(1974)	77.4	50.4	5.3	10.3	1.45	1.26
Ciudad de México MT	(1950)(1970)	42.1	39.4	11.1	17.0	2.92	2.79
Managua MT	(1950)(1971)	68.0	69.2	10.4	20.5	1.60	3.18
Ciudad de Panamá MT	(1950)(1970)	75.9	76.1	20.4	28.9	2.17	3.19
Asunción MT	(1950)(1972)	100.0	91.6	15.7	20.6	4.89	7.64
Lima-Callao MT	(1950)(1972)	67.1	57.2	12.7	23.3	4.32	4.29
Santo Domingo	(1950)(1970)	76.2	55.7	8.5	16.8	1.96	2.78
Montevideo	(1950)(1975)	76.0	68.8	40.4	44.5	7.47	6.53
Caracas MT	(1950)(1971)	38.0	32.0	13.8	20.1	1.49	1.38

Fuente: Estimaciones del CELADE.

a/ Población acumulada de ambas metrópolis.
b/ Promedio de la población de ambas metrópolis.

/Sin embargo,

Sin embargo, el grado de concentración es diferente según los países. En 1970, residían en Montevideo, Buenos Aires y Santiago más de un 30% de la población de los respectivos países y cabe prever que hacia fines de siglo en los siete países siguientes ocurrirá lo mismo: Perú, Panamá, Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Paraguay y República Dominicana. Para entonces se espera que en Argentina y Uruguay resida cerca de la mitad de la población en las respectivas capitales.

Estas observaciones generales están confirmando que se mantendrán las tendencias concentradoras de la población y el notable predominio de las ciudades principales sobre los sistemas nacionales de asentamiento humano, al concentrarse, como se estima de entre 150 a 180 millones de habitantes en las metrópolis principales en el año 2000, lo que corresponde a la mitad de la población urbana y casi un tercio de la población de la región.

El tercer aspecto relevante respecto del patrón de asentamiento en la región lo constituye una particular modalidad de distribución de las jerarquías urbanas caracterizadas por su alejamiento de la norma de rango-tamaño y elevados índices de primacía.

La aplicación de un índice sintético de la norma de rango-tamaño a las redes urbanas latinoamericanas, en cuanto indica la proporción de residentes urbanos que deberían moverse de una ciudad a otra para adecuarse a una distribución de logaritmo normal, presenta valores medios altos y tendencias a un sostenido incremento en el período 1950-1970. En 1950 el índice medio alcanzó a un 20%; hacia 1970 esa proporción habría superado el 25%, y de mantenerse esta tendencia cabría esperar que hacia el año 2000 el 31% de la población urbana debería cambiar de residencia para que se cumpliese una distribución jerárquica de acuerdo con la norma de rango-tamaño.6/

6/ El uso de este instrumento metodológico no implica considerarlo como una distribución ideal a la que necesariamente debieran tender los países, sino un útil instrumento de comparación respecto de una distribución logarítmica normal que corresponde generalmente a la de los países desarrollados.

/Por lo

Por lo general, los países más urbanizados y de más alto grado de desarrollo muestran índices declinantes o estables en el período en estudio, especialmente a partir de 1960, momento que coincide con el descenso de la tasa de crecimiento urbano. El comportamiento de los índices de Argentina, Uruguay, Cuba, Brasil, Venezuela, México y Perú avalan esta afirmación, previéndose que en ellos se acentuará la tendencia declinante hacia el año 2000. Cabría esperar que a los países antes citados se agregaran Chile y Colombia, que hasta el presente presentan índices crecientes. En cambio, se estima que la gran mayoría de los países pequeños continuarán alejándose hacia fines de siglo de una distribución urbana de acuerdo con la norma de rango-tamaño, con la excepción de Bolivia, Ecuador y República Dominicana, donde han ocurrido cambios significativos a partir de 1960, al hacerse más densas y complejas sus redes urbanas y fortalecerse nuevos polos regionales de crecimiento alternativos a las ciudades principales.

Estos índices, que expresan la modalidad de distribución jerárquica de los subsistemas urbanos, son afectados muy directamente por el grado de primacía.

Como se sabe, el patrón urbano de América Latina se caracteriza por presentar uno de los índices de primacía más altos del mundo. Sólo cinco países - Brasil, Ecuador, Colombia, Bolivia y Honduras - podrían considerarse como excepciones. En los dos primeros se da un fenómeno "biprimacial", cuyas dos ciudades mayores son comparables en tamaño y exceden con creces a las restantes. En los otros tres se observan índices bajos, y declinantes en el caso de los dos últimos (véase nuevamente el cuadro 6).

Colombia, no obstante el veloz incremento de tamaño que ha experimentado Bogotá, cuenta con Medellín y Cali como polos regionales de trascendencia nacional. En Bolivia, la ciudad de Cochabamba y la extraordinaria expansión reciente de Santa Cruz, configuran sistemas urbanos con una distribución jerárquica más regular. Lo mismo acontece con San Pedro Sula junto a Tegucigalpa, en Honduras.

El comportamiento del índice medio regional sobre cuatro ciudades, entendido como una proporción entre la población de la primera y la suma de las tres que le siguen en orden de tamaño, muestra valores altos y tendencias crecientes a lo largo del período 1950-1970. Alrededor de 1950

/el índice

el índice regional tenía un valor medio de 2.9; alrededor de 1970, éste alcanzaba a 3.5, lo cual indica que el tamaño medio de las ciudades principales sería tres y media veces superior al de las tres ciudades que le siguen en importancia, consideradas en conjunto.

Sin embargo, este índice medio regional tiende a ocultar las heterogéneas situaciones que existen en los distintos países. Los países grandes y medianos y más urbanizados muestran al inicio del período un índice medio más alto que los países pequeños y menos urbanizados, pero con lentas tendencias declinantes. Dentro de ellos se destacan Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela, con claras tendencias descendentes, mientras Argentina, México y Perú presentan índices relativamente estables y, en Colombia y Chile, éstos se incrementan a lo largo del período.

Los países más pequeños y menos urbanizados muestran, por el contrario, índices medios al inicio del período inferiores a los países grandes y una tendencia muy acentuada a incrementarlos, de 2.7 en 1950 a 3.9 hacia 1970. En todos ellos, con la excepción antes citada de Bolivia y Honduras, se aprecia un sostenido incremento de su valor, destacándose especialmente Guatemala y Paraguay, en los que a fines del período se dan los índices más altos y crecientes, con valores sobre 7.

No obstante lo difícil que resulta hacer predicciones a futuro, puede sostenerse con alguna base empírica que en lo que resta del siglo se acentuarán las tendenciss declinantes observadas en un importante número de países a partir de 1960 (Brasil, Cuba, Uruguay, Venezuela, Honduras, Bolivia, Argentina y Perú). También es posible esperar que disminuya la polarización del crecimiento en los distintos países a medida que ingresen a la última fase de sus respectivos ciclos de urbanización y alcancen un mayor desarrollo. Es presumible que en este fenómeno de primacía declinante incidan en forma interrelacionada, variados factores, tales como: a) el gran tamaño alcanzado por las ciudades principales, las que no podrían mantener por muchos años sus altas tasas de crecimiento; b) las crecientes deseconomías de escala o costos de congestión, que tienden a crecer con mayor rapidez a partir de umbrales de tamaño superiores al millón de habitantes; c) el desarrollo industrial avanzado que, unido al crecimiento de la población,

/conduciría a

conduciría a una integración industrial y a una mahor regionalización de las manufacturas y servicios, especialmente de la industria pesada, para la que sería poco atractiva la localización en regiones metropolitanas. Es probable igualmente que los países pequeños y menos urbanizados continúen incrementando sus índices de primacía urbana aunque con un ritmo menos acentuado en lo que resta del siglo, con las excepciones anotadas respecto de Honduras y Bolivia. En ambos países las características geográficas del territorio unidas a una regionalización del desarrollo y el vigoroso crecimiento de San Pedro Sula y Santa Cruz presentan una situación muy particular. Cabe también esperar que la República Dominicana tienda rápidamente a estabilizar el índice de primacía, considerada la rápida expansión de su red urbana y el crecimiento experimentado por Santiago de los Caballeros.

El análisis del contexto espacial, demográfico y temporal del proceso de asentamiento, así como las características y dinámica de la estructura de asentamiento humano en la región, requieren de algunos comentarios finales, especialmente en lo que toca a sus implicaciones en el campo de las estrategias y políticas susceptibles de aplicarse a futuro.

Si bien es cierto que la declinación de los ritmos de crecimiento de la población total y especialmente de la población urbana observada en los últimos años pueden significar un alivio de las presiones sobre los recursos destinados a cubrir la demanda de servicios e infraestructura, no es menos cierto que los efectos benéficos de esa declinación entrarán en plena vigencia sólo a largo plazo y que las tendencias históricas indican que se mantendrá casi inalterado el monto de las necesidades, al menos durante la próxima década. No hay que olvidar que los cambios demográficos requieren un largo proceso de desarrollo para inducir modificaciones significativas.

Además, conviene recordar que no obstante la declinación prevista en la tasa de crecimiento de la población urbana, ella será compensada en gran medida por los efectos de las tendencias concentradoras en la distribución de la población, las que mantendrán inalterada, cuando no acentuada, la presión de la demanda en las principales zonas metropolitanas de cada país. Es más, cabe concebir que en algunos casos se agraven muchas

/de las

de las situaciones conflictivas que presentan las condiciones sociales y materiales de los asentamientos metropolitanos, y se deterioren algunos de los indicadores más importantes, como son el ingreso, la ocupación, el acceso a los servicios sociales básicos y, en general, los que atañen a los aspectos materiales del hábitat metropolitano. Del mismo modo, los cambios que se insinúan respecto de la evolución decreciente de los índices de primacía en los sistemas urbanos de algunos países, podrían interpretarse como una superación lenta y progresiva de las disparidades interregionales, a través de la descentralización de las actividades económicas. No debería olvidarse, sin embargo, que como consecuencia de la inercia característica de las estructuras materiales, habría que aguardar un largo tiempo antes que fuese posible revertir un patrón de distribución urbana caracterizado por una alta primacía.

IV. URBANIZACION Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

En los capítulos precedentes se ha hecho un breve análisis del contexto espacial, demográfico y temporal del proceso de asentamiento, un diagnóstico de la estructura y dinámica del asentamiento humano, y consideraciones acerca de la evolución del patrón de asentamiento durante la segunda mitad del presente siglo.

A continuación se examinarán las características más relevantes del patrón de urbanización 7/ en relación con los asentamientos humanos, por cuanto el proceso de urbanización de América Latina constituye uno de los factores determinantes del proceso de asentamiento, y sus rasgos específicos afectan de manera directa la correspondiente estructura de asentamiento y las condiciones generales del hábitat.

Desde una perspectiva espaciodemográfica, la urbanización en cuanto proceso de redistribución territorial de la población, ha consistido principalmente en la transferencia de población desde asentamientos pequeños y dispersos de baja densidad, hacia otros de mayor extensión geográfica, alta densidad y ocupación estable por una población de gran tamaño. Las modalidades de esta transferencia son determinadas por la migración y el crecimiento natural, dos mecanismos fundamentales de la dinámica demográfica. Sin embargo, este proceso lleva implícitos otros aspectos de índole social, económica, institucional y temporal, de similar importancia para la comprensión de las interrelaciones observadas entre urbanización y asentamientos humanos.

Se ha caracterizado el patrón de urbanización en la región durante las últimas dos décadas mediante cinco rasgos distintivos postulándose que ésta es prematura, rápida, concentradora, espontánea y descapitalizada, en relación con los asentamientos humanos. Sin embargo, esta caracterización no es de manera alguna exhaustiva; por el contrario, sólo constituye una manera de integrar en forma resumida los alcances de los capítulos anteriores

---

7/ En este caso, se entiende por patrón de urbanización el conjunto de características y tendencias resultantes del proceso de urbanización, y que comprende aspectos demográficos, sociales, económicos e institucionales y espacial.

/en un

en un marco interpretativo más amplio a través de las relaciones de dependencia que ofrece el sistema de asentamientos, los elementos de su estructura, sus tendencias y las características del hábitat respecto de un proceso como el de urbanización que, como se ha dicho, comprende otros aspectos además de los espaciales y demográficos.

i) Urbanización prematura

En América Latina, la urbanización ha precedido en tiempo y magnitud a la industrialización; en cambio, el modelo de urbanización propio de los países y regiones desarrolladas ha sido consecuencia del proceso de industrialización que experimentaron fundamentalmente durante el siglo pasado. En este modelo la transferencia de población desde las zonas rurales hacia las ciudades tuvo lugar simultáneamente en el tiempo con la puesta en marcha de las grandes manufacturas que requerían mano de obra de origen rural para su funcionamiento.

En general la experiencia latinoamericana ha sido diversa, por cuanto la transferencia de población desde las zonas rurales, normalmente ha precedido en el tiempo al desarrollo industrial urbano. Esta situación indicaría que ha habido mayor expulsión desde las zonas rurales y, además, que la integración de los migrantes al mercado de trabajo urbano se ha visto dificultada, permitiendo que sólo una parte de este contingente se incorpore al sector secundario de la economía. Como consecuencia de este desfase de ambos procesos en tiempo y magnitud, ha crecido notablemente el sector servicios y especialmente el informal, en lo que se ha dado en llamar "la terciarización" de la fuerza de trabajo de la región, la que ha ido acompañada en muchos casos de desempleo, subempleo y de una estructura del ingreso que impone severas restricciones a un segmento importante de la población en el acceso a un hábitat satisfactorio, como es posible observar en numerosas aglomeraciones metropolitanas.

A modo de conclusión, puede sostenerse que la fase más dinámica de la urbanización latinoamericana antecede a la industrialización, la supera en su ritmo de crecimiento e incluso ha funcionado sin que el proceso de industrialización manifieste dinamismo alguno, afectando al mercado de trabajo, la distribución del ingreso y las condiciones del hábitat de grupos mayoritarios de la población urbana.

/ii) Urbanización

ii) Urbanización rápida

A partir de la década de los años cincuenta, América Latina atraviesa la fase más rápida de su ciclo de urbanización. Junto con Africa, son las regiones en que el crecimiento urbano manifiesta mayor dinamismo. Este veloz ritmo ha significado que la población regional residente en asentamientos urbanos ha aumentado en 120 millones de personas, casi cuadruplicándose en el período 1950-1978, con un incremento medio anual de aproximadamente cinco millones. Se prevé que en lo que resta del siglo se incorporarán 210 millones de personas a los asentamientos urbanos a un ritmo medio anual de 10 millones.

Por otra parte, las tasas de crecimiento urbano desde 1950 hasta el año 1970 se mantuvieron sobre el 5%, casi duplicando la tasa de crecimiento de la población y aunque a partir de ese momento el dinamismo del crecimiento urbano ha tendido a declinar, es de suponer que constituirá hasta fines de siglo una enorme presión sobre los recursos sociales básicos. Además, esta situación muestra facetas más apremiantes en numerosas ciudades cuyo crecimiento está vinculado a la explotación de nuevos recursos naturales o que son sedes del desarrollo industrial en gran escala. En estos casos, las tasas han superado con frecuencia el 10%, es decir, se ha duplicado su población en períodos comprendidos de 5 a 8 años.

Como se ha dicho, este veloz ritmo de incremento de la población urbana es el resultado del efecto combinado de importantes desplazamientos migratorios desde las áreas rurales y de una tasa de crecimiento de la población aún muy alta y persistente.

Como consecuencia, el crecimiento que ha experimentado la demanda de bienes y servicios urbanos y especialmente la rapidez de su evolución, han hecho más evidente el desajuste observado entre necesidades y recursos sociales en las grandes aglomeraciones urbanas, poniendo en crisis los sistemas, recursos y mecanismos de planificación tendientes a resolver el desfase existente, sobre todo si se considera la estrechez de los plazos.

/iii) Urbanización

iii) Urbanización concentradora

El carácter concentrador del proceso constituye uno de los rasgos más propios del patrón de urbanización de la región. En efecto, el patrón de asentamiento de la población acusa marcadas tendencias hacia la metropolización, acentuándose la configuración de sistemas de asentamientos macrocefálicos con un claro predominio de la ciudad principal sobre el resto de los centros urbanos, fenómeno denominado "primacía". Si bien esta característica concentradora tiene profundas raíces en el pasado colonial, no puede desconocerse que, especialmente en aquellos países que recién inician la fase más dinámica de sus respectivos ciclos de urbanización, este fenómeno haya tendido a acentuarse notablemente en el transcurso de las últimas décadas. Es frecuente constatar que las ciudades capitales de numerosos países concentran una importante proporción de la población nacional y urbana. Uruguay, Guatemala, Paraguay, Panamá, Costa Rica, Perú, Argentina y Chile, son países donde esta tendencia se manifiesta de manera más evidente.

Estas características concentradoras propias del patrón de urbanización, no repercuten solamente en la población, sino también en el capital, las actividades productivas, la industria, los ingresos y los servicios sociales, que con frecuencia resultan más afectados que la población.

Estos hechos sin embargo, repercuten muy directamente en la agudización de los desequilibrios regionales observados en gran número de países, agravando tanto las condiciones de estancamiento y deterioro de las periferias rurales deprimidas, como los aspectos sociales y materiales del hábitat de algunas de las aglomeraciones metropolitanas principales.

iv) Urbanización espontánea

Otro elemento distintivo del patrón de urbanización de América Latina, estrechamente relacionado con los puntos anteriores, lo constituye el carácter espontáneo del proceso.

El fenómeno de cambio rural-urbano se ha desarrollado en forma independiente de todo marco institucional, fundamentalmente como un mecanismo de ajuste de las oportunidades de empleo y expectativas de ingreso entre las zonas rurales y urbanas.

/El carácter

El carácter espontáneo de estos movimientos de población y de capital, ajenos a toda instancia de planificación, tiene importantes repercusiones, ya sea para las zonas rurales donde se originan los flujos migratorios, o para los asentamientos urbanos de destino, como también para los sistemas nacionales de asentamiento humano.

En el primer caso, las zonas rurales más deprimidas, han sido las más afectadas, pues al despoblarse de los grupos jóvenes de mayor iniciativa, han perdido a los principales agentes locales de desarrollo y a veces, han visto desperdiciarse parte de la escasa infraestructura social de que disponían.

En el segundo caso, ha sido posible observar una gran anarquía en los procesos de ordenamiento territorial de las zonas urbanas. La ausencia de marcos normativos, por un lado, y las trabas para su aplicación, por otro, han dejado abierto el camino para que actúen libremente y sin trabas las fuerzas del mercado, en el uso y apropiación del suelo urbano. Este hecho ha condicionado en forma decisiva la modalidad de localización y expansión de las distintas funciones urbanas dentro del espacio propio de cada ciudad. Como resultado de estos factores, las distintas actividades y la población se distribuyen en el espacio urbano sin orden ni continuidad en el tiempo, generando un verdadero caos en la forma y modalidad de expansión que experimentan especialmente las áreas metropolitanas de mayor tamaño.

No pueden desconocerse los esfuerzos de algunos países tendientes a encauzar el proceso de crecimiento de las metrópolis a través de políticas y planes de desarrollo urbano. Sin embargo, con frecuencia los mecanismos de ejecución se han visto entrabados por la escasez de recursos y la falta de flexibilidad institucional, o sobrepasados por el dinámico ritmo de la demanda. Ambos aspectos han dado como resultado la obsolescencia de las medidas destinadas a controlar las presiones sobre los bienes y servicios urbanos mediante una acción planificada.

El carácter espontáneo de la urbanización no sólo afecta las zonas rurales y urbanas, sino también al sistema nacional de asentamientos y a cada uno de sus elementos. Ya se ha hecho alusión al deterioro progresivo

/de los

de los subsistemas de asentamiento rural, al estancamiento de los pueblos, al déficit de ciudades intermedias y en muchos casos, a la gran polarización en torno a las ciudades capitales. Hasta ahora - salvo casos aislados - no se han aplicado en América Latina políticas de desarrollo regional y de redistribución de la población capaces de alterar sustancialmente el carácter espontáneo de la urbanización.

v) Urbanización descapitalizada

El quinto aspecto relevante del patrón de urbanización en la región alude a la limitación de recursos que afecta a las economías de los diversos países para dar respuesta a las enormes necesidades de capital que supone la creación de nuevas fuentes de empleo, infraestructura y servicios sociales básicos para una población que crece velozmente, situación que tiende a agudizarse en las grandes ciudades que duplican su población con gran rapidez. En países que recién inician la primera fase de desarrollo y en algunos donde las tasas de crecimiento del producto aumentan más lentamente que las de su población, reasentar en forma satisfactoria los incrementos de la población urbana constituye una meta inalcanzable dentro de los modelos y normas tradicionales. Es más, considerando que este desajuste ya tiene algunas décadas de vigencia, las presiones de arrastre han venido acumulándose hasta hacer inviable su solución de acuerdo con los mecanismos y recursos actuales de que disponen los gobiernos y los estándares mínimos vigentes en los países desarrollados, cualquiera sea la tasa de crecimiento que en el futuro próximo experimenten las economías nacionales. Estos hechos han llegado a afectar la calidad de la vida de la población y su hábitat, con lo cual se aprecia un progresivo deterioro en los niveles de satisfacción de las necesidades básicas tanto de la población rural como urbana. Los aspectos más visibles de esta urbanización descapitalizada se concentran en las grandes metrópolis, en que puede apreciarse, junto al explosivo crecimiento de las barriadas de asentamientos precarios, una tugurización cada vez mayor de las zonas centrales y una crisis del empleo.

/Los aspectos

Los aspectos relativos al patrón de asentamiento humano que se han abordado abren el camino para un examen detenido de los rasgos más específicos de las modalidades predominantes del proceso de asentamiento en la región.8/ Asimismo, constituyen un llamado de atención a los gobiernos acerca de las esferas de intervención política más sugerentes, que se desprenden de los problemas del asentamiento humano del presente y del futuro próximo en América Latina.

8/ Véanse los documentos El proceso de asentamiento en América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.5; La base material del hábitat, E/CEPAL/CONF.70/L.6, y Políticas de asentamiento humano para América Latina, E/CEPAL/CONF.70/L.7.