

INT-0090

E/ ~~CEPAL~~ [24912] /
CEPAL/0091
CEPAL
División de Desarrollo Social
Santiago, agosto de 1973

EL CARACTER ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA*

Una introducción a la naturaleza social de la estructura urbana y a los efectos espaciales urbanos del patrón de desarrollo

Rubén D. Utría**

* Ponencia presentada a la Reunión Continental sobre la Ciencia y el Hombre, organizada conjuntamente por la American Society for the Advancement of Sciences (AAAS) de los Estados Unidos, y el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) de México, celebrada en la Ciudad de México del 24 de junio al 4 de julio de 1973.

** El autor es asesor de las Naciones Unidas adscrito a la CEPAL, pero las opiniones e ideas vertidas en este trabajo son de su responsabilidad personal.

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LIMITACIONES EN EL ENFOQUE Y EL MANEJO DE LA ESTRUCTURA URBANA	3
1. Limitaciones conceptuales	3
2. Limitaciones en el enfoque general del desarrollo	7
3. Limitaciones en las técnicas y estrategias para la acción	9
III. CARACTER ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS URBANOS EN AMERICA LATINA	12
A. PROBLEMAS DERIVADOS DE LOS DESEQUILIBRIOS DE LA ESTRUCTURA ESPACIAL	12
1. Deficiencias en la ocupación y desarrollo del territorio y sus recursos	12
2. Desajustes en el patrón de asentamiento	16
3. Falta de integración de los espacios regionales internos	18
4. Alteraciones crecientes en el equilibrio ecológico	21
B. PROBLEMAS INHERENTES AL PATRON Y A LAS POLITICAS DE DESARROLLO	25
1. La influencia adversa de la dependencia en las estructuras regionales y urbanas	25
2. Las estrategias de expansión "vertical" del mercado y sus efectos concentradores en las áreas urbanas	29
C. ALGUNOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES PROPIOS DEL UNIVERSO URBANO	34
IV. ALGUNAS CONCLUSIONES	40
ANEXO: EL CARACTER ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA	42
I. INTRODUCCION	42
II. NATURALEZA SOCIAL DE LA ESTRUCTURA URBANA	43
III. CARACTER ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO URBANO	44
IV. CONCLUSIONES	46

[The text in this section is extremely faint and illegible due to low contrast and noise. It appears to be a large block of text, possibly a list or a series of paragraphs.]

[This section contains a few lines of text, which are also very faint and difficult to read. It may represent a separate entry or a continuation of the text above.]

I. INTRODUCCION

A diferencia de otros campos de la ciencia y la tecnología, los avances en el estudio de los problemas de la organización y el desarrollo del espacio urbano logrados hasta ahora no son suficientemente significativos en relación con los graves problemas urbanos que aquejan a la sociedad contemporánea.

Esta situación no es exclusiva del espacio urbano, sino que afecta a la organización y el desarrollo del espacio terrestre en general. Ello entraña una incisiva ironía en una civilización como la contemporánea, caracterizada por una voluntad de desafío y dominio a la naturaleza material y un febril afán innovador en todos los procesos de creación y manipulación de los recursos del desarrollo.

También entraña ciertas paradojas. Una de ellas es que siendo los centros urbanos el lugar de asentamiento, trabajo y realización de grandes mayorías de población no exista una adecuada consagración de la ciencia y la tecnología a los graves y crecientes problemas urbanos, particularmente en sus aspectos estructurales. No debe perderse de vista que las ciudades constituyen el centro obligado de las actividades y relaciones sociales tanto en el plano individual como en el colectivo y los núcleos neurálgicos del desarrollo nacional. La paradoja emerge en la medida en que se tiene en cuenta la inequívoca vocación urbana y metropolitana de la presente civilización. Otra paradoja, corolario de la anterior, consiste en que esta falta de conocimiento y preocupación se produce en un momento en el cual el hombre se halla en plena y motivada tarea de conquista de los espacios ultraterrestre y oceánico. Otra paradoja consiste en que los centros urbanos, que constituyen la más formidable concentración de inversiones y esfuerzos lograda por el hombre, no parecen recibir el grado correspondiente de atención que las ciencias y la tecnología dedican a otros aspectos de la vida y la economía. La paradoja adquiere relieve en la medida en que se tiene presente la relación que tradicionalmente existe entre el volumen de inversión económica y los esfuerzos de investigación, y el afán de eficiencia que generalmente acompaña a todo esfuerzo importante de inversión financiera.

/Así, al

Así, al margen de su naturaleza y dinámica, la estructura urbana y sus problemas han venido siendo concebidos y manejados en forma insatisfactoria y alternativamente como arte de ingeniería, como problema de estética urbana y - más recientemente y en muy contados casos - como problema social y político. Al mismo tiempo, la gran mayoría de los especialistas prefieren concentrar sus esfuerzos en los aspectos funcionales, estéticos e infraestructurales de los centros urbanos, subestimando o eludiendo - conciente o inconcientemente - la naturaleza socio-política, la dinámica social, y los problemas ideológicos de fondo que encierra el universo urbano. Ello continúa ocurriendo a pesar de que en diversas épocas algunos estudiosos han realizado intentos serios en la exploración de la naturaleza socio-política del desarrollo urbano.

En general, la concepción y el estudio de este tema han estado polarizados hacia la infraestructura física y económica o hacia la superestructura psico-social, como si se tratara de dos factores alternativos o excluyentes, y no de dimensiones interrelacionadas de la misma entidad: el universo urbano. Hay ya suficientes motivos para dar por superada esa etapa y reorientar ahora los esfuerzos hacia aspectos más profundos. Tal sería el caso, por ejemplo, de la identificación del sujeto o actor fundamental de los procesos propios del espacio urbano, las fuerzas endógenas y exógenas que los activan, el carácter estructural que tienen algunos conflictos básicos, el carácter irreversible de ciertos fenómenos, las relaciones causa-efecto que rigen el conjunto de desajustes urbanos, y otros.^{1/} Convendría también identificar los principales obstáculos que dificultan una adecuada introducción al tema.

Con estas inquietudes en mente y con plena conciencia de que los problemas del desarrollo urbano trascienden mucho más allá de los limitados marcos del urbanismo tradicional y la planificación física, esta ponencia - que no pretende ser original - estará dirigida a servir de punto de partida para una discusión positiva sobre dos temas concretos: La naturaleza social de la estructura urbana y el carácter estructural y exógeno de los principales desajustes urbanos, ambos en el contexto de los países latinoamericanos.

^{1/} Una propuesta en este sentido ha sido recientemente formulada en relación con la sociología urbana por Manuel Castells. Véase, Problemas de Investigación en Sociología Urbana. Edic. Siglo XXI. Madrid, 1971.

II. LIMITACIONES EN EL ENFOQUE Y EL MANEJO DE LA ESTRUCTURA URBANA

Limitaciones de diverso orden afectan la concepción y el manejo de los problemas de la estructura urbana en América Latina y en otras partes del mundo. Algunas de ellas se relacionan con la identificación del verdadero sujeto del desarrollo urbano; otras se derivan de la falta de un enfoque integrado del desarrollo nacional que incluya adecuadamente las variables espaciales; y otras están vinculadas a las políticas y estrategias adoptadas frente a los problemas, y al escaso desarrollo del instrumental científico y metodológico de que disponen los especialistas.

1. Limitaciones conceptuales

Al observar detenidamente la forma como han sido enfocados y manejados los problemas del desarrollo urbano en los últimos decenios, es fácil advertir al menos tres tendencias principales.

La más antigua y persistente, con profundas raíces en la Colonia, y que bien podría ser llamada "arquitectónica", sigue los dictados del urbanismo clásico, gira en torno a la ciudad como estructura física y funcional, y pone el énfasis en los aspectos estético-urbanísticos. Con ligeros matices, este enfoque ha dominado prácticamente hasta ahora el pensamiento y la acción de los urbanistas y burócratas urbanos en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Uno de tales matices lo constituye la búsqueda de la modernización y la remodelación arquitectónica de la ciudad. A su impulso fueron remodelados importantes sectores céntricos de grandes ciudades como Buenos Aires, Santiago, Lima y Ciudad de México durante la primera mitad del siglo. También lo fueron Bogotá y Caracas en el decenio de 1950. Otro matiz lo constituye la conocida "corriente funcionalista" que, partiendo de la célebre "Carta de Atenas" de 1933, logró fuerte influencia a comienzos de 1950 en algunos países, especialmente en Colombia, Brasil y Argentina. Con la introducción del concepto de funcionamiento orgánico de la ciudad, la aplicación de la tecnología industrial al diseño y construcción urbanos,

/y la

y la postulación de la necesidad de una planificación funcional, ella representa un avance significativo sobre las concepciones estéticas y paisajistas. Es ampliamente notoria la influencia norteamericana y europea en este caso. Constituyen buenas expresiones de esta corriente los "planes reguladores" de Bogotá, Medellín y Cali confeccionados con la asesoría del propio Le Corbusier y, diez años después, la concepción urbanística y el diseño de Brasilia como su máxima realización.

En coexistencia con lo anterior, otro enfoque profesional de los problemas urbanos ha venido abriéndose paso en los dos últimos decenios. Se trata fundamentalmente de un enfoque tecnocrático en torno a los desajustes urbanos y del correspondiente intento de respuesta a ciertos problemas causados por la urbanización acelerada, la concentración excesiva y la industrialización. Como en el caso anterior, pueden observarse ciertas variantes: Una de ellas parece poner el énfasis en la provisión y funcionamiento de servicios de infraestructura urbana y comunitaria, tales como acueductos, alcantarillados, iluminación, teléfonos, transporte urbano, recolección de basuras, bomberos, etc. Su característica fundamental es su concepción del desarrollo urbano como problema de organización de servicios públicos a través de un sistema de empresas municipales de carácter público y semi-público. Sus agentes principales no son ya los urbanistas, sino los ingenieros y los gerentes de empresas públicas, y la actitud de éstos es fundamentalmente tecnocrática. Quizás sus ejemplos más conspicuos se encuentran en las principales ciudades colombianas. Otra pone el énfasis en la construcción masiva de viviendas para los sectores populares y/o soluciones progresivas para los asentamientos urbanos no controlados. Otra concentra básicamente sus esfuerzos en la solución de los problemas del tránsito, a través de la construcción de complejos y costosos sistemas de infraestructura vial. Esta tendencia es fácil constatarla, por ejemplo en Caracas, São Paulo y Río de Janeiro.

Más recientemente aún, una nueva tendencia, que bien podría ser llamada "populista", parece estar aflorando. En este caso el enfoque y las correspondientes acciones parecen girar en torno al conjunto de conflictos sociales existentes en la comunidad urbana como resultado del

/cambio social,

cambio social, la urbanización y otros desajustes del sistema.^{2/} En este caso la preocupación principal parece ser la búsqueda de la integración o la incorporación de los sectores marginales. Sus agentes principales son los sociólogos y los políticos populistas. Buenos ejemplos son los enfoques de las autoridades de Lima, a través de sus programas para los llamados "pueblos jóvenes"; y los intentos actualmente en marcha en Santiago y otras ciudades chilenas de modificar el cuadro tradicional de segregación social a través del apoyo a los "campamentos" de pobladores marginales como mecanismo de asentamiento o integración urbana.

En esta amplia gama de tendencias y matices se observa un definitivo predominio de los enfoques de tipo arquitectónico y tecnológico que reducen en la práctica el manejo del concepto de estructura urbana y su dinámica a un problema ingenieril y tecnocrático. Si bien la última tendencia descrita - la populista - apunta hacia un aspecto clave, ella no es aún representativa de la situación latinoamericana por tratarse, en el caso de Chile y Perú, de ensayos todavía muy limitados. En este mismo sentido tampoco sería representativo el enfoque socialista de Cuba, por tratarse de un contexto político único en el panorama latinoamericano. Por ello no sería exagerado concluir que, en general, los urbanistas, los burócratas y los planificadores urbanos latinoamericanos enfocan básicamente su trabajo hacia el manejo de los aspectos físico-urbanísticos e infraestructurales con virtual subestimación del sujeto fundamental de la estructura urbana y su naturaleza eminentemente social y política.

En efecto, al analizar con cierta profundidad la composición y el funcionamiento de los centros urbanos se constata que en diversa medida ellos han sido a lo largo del proceso histórico la expresión espacial y ecológica de la respectiva sociedad y de su correspondiente sistema de relaciones sociales y políticas. Sobre esto puede asumirse que existe cierto grado de consenso entre historiadores, sociólogos y algunos urbanistas. Por encima de su infraestructura funcional, su tridimensional

^{2/} No debe confundirse esta tendencia típicamente latinoamericana con la de los ecólogos norteamericanos de la llamada "Escuela de Chicago" surgida a partir de 1955 ni con los "behaviouristas" más recientes que ponen el énfasis en la cultura y la conducta urbanas.

geometría y su mayor o menor organicidad operativa, ha existido y existe siempre una comunidad con su correspondiente sistema dominante de valores, organización institucional y relaciones sociales, las cuales constituyen la esencia y el sujeto fundamental de la actividad y el desarrollo urbanos. Los usos del suelo, las edificaciones y los servicios infraestructurales son apenas simples - aunque significativas - expresiones y mecanismos de apoyo a través de los cuales se afianza y desarrolla dicha comunidad. Obviamente, tal comunidad no está aislada como en la ciudad-estado feudal, sino que forma parte - junto con el resto del sistema de ciudades y regiones - de una sociedad nacional.^{3/}

En este contexto, la estructura urbana no podría ser otra cosa que la dimensión espacial-urbana de la sociedad nacional. Consecuentemente, el desarrollo urbano resultaría ser la proyección en el espacio urbano del proceso de desarrollo de la sociedad nacional en su conjunto. Ello explicaría por qué, tras su apariencia física e infraestructural, los problemas urbanos encierran una amplia gama de componentes económicos, políticos y sociales que trascienden el reducido ámbito municipal y el campo tecnocrático. Y explicaría también por qué en buena parte de los desajustes urbanos inciden directa o indirectamente los desajustes rurales, las disparidades regionales y la dependencia externa.

Así, buena parte de los males que afectan a nuestras ciudades - congestión, hacinamiento, promiscuidad, contaminación ambiental, marginalidad social, especulación con la tierra y los servicios, derroche en gastos suntuarios y subestimación de necesidades vitales de grandes sectores de población, falta de eficiencia en la previsión y prestación de los servicios, corrupción e ineficiencia administrativa, segregación social, etc. - no constituirían fenómenos coyunturales aislados, sino fenómenos socio-políticos y societales inherentes al respectivo sistema de vida y organización social y su concepción del desarrollo nacional y del desarrollo urbano.

^{3/} Para una extensión del tema véase: Manuel Castells, Problemas de investigación en sociología urbana. Siglo XXI. Madrid, 1971; y Rubén D. Utría, La Planeación Urbana y Municipal en Colombia: Doctrina y antecedentes para una Ley orgánica del desarrollo municipal. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, diciembre 1960.

Al mismo tiempo, la gran mayoría de los fenómenos y procesos fundamentales en el orden social, económico, espacial y ecológico que tienen lugar en la ciudad no se generarían básicamente en ella. Unos serían expresiones directas en el plano urbano del conjunto de procesos y relaciones derivados del sistema nacional de distribución regional de los recursos, esfuerzos y beneficios del desarrollo nacional (sistema de ciudades, relaciones inter-regionales de dominación o integración, etc.); otros serían inherentes al tipo de estructura de poder y de relaciones sociales y se producirían no sólo en el marco urbano sino también el rural. Las condiciones específicas urbanas (tamaño, "cultura" y dinámica urbanas, etc.) le otorgarían en este caso - además de cierto grado de especificidad - una mayor escala y un nivel crítico a los conflictos.

Por diversas razones, sin embargo, estas características fundamentales de la estructura urbana y su dinámica no han sido adecuadamente identificadas y consideradas en el manejo de los problemas y las correspondientes estrategias del desarrollo urbano en América Latina. Ello ha significado en la práctica - y el proceso crónico de agudización de los conflictos lo confirma - que se ha venido actuando al margen de la realidad social en la mayor parte de los casos.

2. Limitaciones del enfoque general del desarrollo

Una de las características del patrón tradicional del desarrollo en América Latina y sus respectivas políticas y estrategias es el uso ineficiente del territorio o espacio. Como es bien sabido, tal patrón se funda en un enfoque monodimensional del desarrollo que gira básicamente en torno al aparato productivo - particularmente la producción industrial - y su crecimiento medido en términos del incremento anual per cápita. En este contexto la sociedad y su dinámica cuentan apenas como factores de mercado y recursos humanos y, consecuentemente, la sociedad urbana no es otra cosa en la práctica que una "aglomeración" o concentración de tales factores. Por su parte, el concepto de espacio resulta reducido a los límites de la aglomeración y, consecuentemente, el espacio urbano viene a ser en la

/práctica sólo

práctica sólo el punto o los puntos de convergencia de la inversión, el mercado y los recursos humanos.^{4/}

De estos limitados enfoques de desarrollo y de sociedad y espacio urbanos y sus correspondientes efectos en el espacio tanto nacional como local, se derivan en la práctica una serie de influencias adversas sobre los procesos nacionales de ocupación del territorio y de asentamientos humanos, así como sobre el sistema de ciudades y el conjunto de fenómenos que conforman el desarrollo urbano. Sobre la naturaleza y las proyecciones de estas influencias se tratará más adelante. Por ahora basta tener presente que la falta de un enfoque unificado del desarrollo se traduce en políticas y estrategias de desarrollo tanto explícitas como implícitas - que por no llevar aparejadas un manejo racional de los procesos de ocupación y desarrollo del espacio rural y urbano - contribuyen directa e indirectamente a generar y/o acentuar los desajustes de la estructura urbana.

La superación de esta limitación depende fundamentalmente de los progresos que se logren en torno a la definición de un "concepto unificado" del desarrollo^{5/} que, entre otras cosas, incluya una dimensión clave de dicho proceso: la dimensión espacial. Es decir, aquella que se refiere a las relaciones entre la sociedad, el territorio que ocupa y el patrón de desarrollo, considerados en función de los recursos disponibles y potenciales y los requerimientos del desarrollo. Como es sabido, tal dimensión sintetiza un amplio conjunto de variables relativas a los procesos de ocupación, organización y desarrollo de un espacio socio-económico - sea este internacional, nacional o subnacional - y de apropiación y aprovechamiento

^{4/} Esta concepción del espacio urbano resulta nitidamente reflejada en todos los conceptos sobre ventajas o "economías" que inspiran a la mayoría de las teorías de localización de inversiones ("economías de aglomeración", "economías de urbanización" y "economías de escala", etc.). Véase, por ejemplo, W. Isard, Location and Space-Economy, New York, 1960; W. Alonso, Location Theory, en Regional Development Planning. John Friedmann y W. Alonso Editores, Nueva York, 1965; y Edwing von Böventer, La Teoría de la Organización Espacial como fundamento de la Planificación Regional, en Análisis de las estructuras territoriales. B. Sechi, Editor. Editorial Gustavo Gili, Barcelona 1968.

^{5/} Por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas se han iniciado ya trabajos de investigación destinados a una reformulación del concepto de desarrollo que incluya otras variables no consideradas convencionalmente, en busca de un "enfoque unificado".

de los respectivos recursos naturales, humanos, económicos y políticos. Su adecuado manejo permitiría obtener un enfoque espacial del desarrollo nacional y haría posible identificar las disparidades y problemas particulares que generalmente no son perceptibles o relevantes en la perspectiva nacional. También agregaría al diagnóstico y la planificación una dimensión de profundidad y de localización que no es posible obtener a través de la imagen globalista y unidimensional que entraña el concepto tradicional de "desarrollo económico".

3. Limitaciones en las técnicas y en las estrategias para la acción

En el contexto de un enfoque social de la estructura urbana como el expuesto, cada ladrillo y cada metro cúbico de concreto colocados en la ciudad son el resultado de una serie de hechos sociales, económicos, político-administrativos y culturales, y, al mismo tiempo, su colocación general una serie de fenómenos de índole diversa. Esta relación de causa y efecto se hace más significativa en la medida en que el tamaño de la ciudad aumenta, en razón de la complejidad de las relaciones sociales. Lo mismo sucede en cuanto a la magnitud y la carga crítica de los conflictos, especialmente en una economía de mercado. Así, cada centro urbano y metropolitano funciona en la práctica como un complejo sistema de vasos comunicantes en el cual cada transacción comercial, todo proceso de producción, todo fenómeno social, toda iniciativa individual o colectiva, toda inversión pública o privada, repercute en el conjunto; todo acto individual o colectivo público o privado ejerce una influencia mayor o menor en la vida de la ciudad. Así, lo económico, lo físico, lo social, lo político y lo cultural se combinan a través de influencias recíprocas.

De acuerdo a esta dinámica, nuestras ciudades han crecido a imagen y semejanza de nuestra organización socio-económica y de nuestra economía de mercado, a despecho del sincero idealismo de los numerosos "planes pilotos" y "reguladores" confeccionados por famosos urbanistas. Frente a los complejos problemas de orden económico, político y social característicos de todo país subdesarrollado, poco han podido los "estándares de diseño", los reglamentos de "zonificación" y "lotificación", las "demarcaciones", los "departamentos de control de edificaciones" y todos los instrumentos urbanísticos empleados hasta ahora para resolver los

/problemas básicos

problemas básicos del medio urbano: la marginalización y la segregación económica y social de amplios sectores; la congestión del tránsito; los altos índices de subnormalidad habitacional; la carencia de servicios públicos, comunales y asistenciales; el déficit de transporte, la congestión y la contaminación ambiental; el latifundio urbano y su contrapartida las invasiones de terrenos y los asentamientos no controlados; y todos aquellos aspectos críticos de nuestras ciudades. Por encima de las proyecciones de los "urbanistas" las principales ciudades latinoamericanas duplican y triplican su población en sólo uno o dos decenios; se extienden incontenible y dramáticamente más allá del "perímetro oficial"; el desarrollo urbano se rige por los precios de la tierra y por la presión de grandes "planes de ventas" y no precisamente por los esquemas técnicos de "zonificación" y los "estándares" de "saturación". Como puede comprobarse en todas las áreas metropolitanas, la altura de los nuevos edificios no responde, en la práctica, a prescripciones de "densidad" sino de "rentabilidad" y la ubicación de los barrios residenciales no responde a los esquemas de "zonificación", sino a los niveles del poder de compra de los diversos grupos socio-económicos y su consecuente secuela de segregación social, y a patrones de consumo y pautas de conducta generalmente producto de factores exógenos. Por estas razones, mientras los "planificadores urbanos" se entregan a la búsqueda de mejores soluciones urbanísticas y de controles para el crecimiento de la ciudad, nuevos y numerosos contingentes humanos llegan del campo y alteran el "equilibrio" urbano y agudizan el conflicto social.

América Latina cuenta con ejemplos dramáticos de este desfase entre el idealismo de los planificadores urbanos y la presencia implacable de la dinámica y la realidad social. Uno de ellos es Brasilia - la audaz y monumental capital brasilera - planificada y construida bajo depurados conceptos y estándares de diseño urbanístico y arquitectónico. En su seno, la "ciudad planificada", trabajan y residen alrededor de 280 000 personas (funcionarios y sus familiares) en quizás uno de los más sofisticados y sanos ambientes urbanos creados por el hombre contemporáneo, mientras que alrededor de ella, y a prudente y compulsiva distancia, se congrega una creciente población de migrantes, en su mayoría marginales, de más de 250 000 personas que viven en "fabelas" y carecen de los principales

/servicios urbanos

servicios urbanos y comunitarios. Otro ejemplo lo constituye Ciudad Guyana - el poderoso enclave siderúrgico de Venezuela - en cuya área planificada, Puerto Ordaz, trabajan y viven alrededor de 50 000 personas vinculadas a las grandes empresas, y que cuentan con todos los servicios (con superhabit en algunos de ellos), mientras que del otro lado del río, en San Felix, alrededor de 150 000 personas en su mayoría marginales se debaten en duras condiciones económicas, sociales y sanitarias.

Las anteriores consideraciones deberían conducir a acentuar las dudas planteadas insistentemente en los últimos veinte años por diversos especialistas sobre la validez de los enfoques y técnicas convencionales de acción sobre el desarrollo urbano en América Latina. También deberían contribuir a reforzar la idea de que la superación de los problemas urbanos debe ser buscada básicamente en la estructura espacial del país y en el sistema socioeconómico y sus correspondientes patrones y estrategias de desarrollo. Todo ello sin perjuicio de que la actividad edilicia urbana continúe y se intensifique para responder a los problemas de alojamiento, circulación, recreación y producción de la sociedad local. Ello debe ser así porque la visión integradora espacial y estructural de la que se ha hablado - siendo fundamental e imprescindible - no es suficiente para solucionar por sí sola los aspectos funcionales concretos de la vida urbana.

III. CARACTER ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS URBANOS EN AMERICA LATINA

Según lo mencionado, buena parte de los problemas de fondo que afectan la vida urbana se originan fuera de ella, y se relacionan principalmente con las características y el funcionamiento de la estructura espacial del país en su conjunto, con los patrones y estrategias generales de desarrollo, y con ciertos valores y comportamientos dominantes del sistema socio-político. En consecuencia, su análisis y sus soluciones deben ser planteadas y buscadas en un marco estructural mucho más amplio y a una escala regional y nacional. Otros, en cambio, se originan en el propio universo urbano y, por tanto, son susceptibles de estudio y manejo dentro de estos restringidos límites locales. Por su importancia los primeros deben recibir atención prioritaria.

A. PROBLEMAS DERIVADOS DE LOS DESEQUILIBRIOS DE LA ESTRUCTURA ESPACIAL

La estructura espacial de los países latinoamericanos se caracteriza en general por agudos desequilibrios y desajustes regionales, sociales y sectoriales propios de un patrón de desarrollo capitalista, dependiente y subdesarrollado. Sus principales rasgos - en particular aquellos que inciden en la estructura urbana - son: las deficiencias en la ocupación y desarrollo del territorio y sus recursos, los desajustes en el patrón de asentamiento, la falta de integración de los espacios regionales internos, y las crecientes alteraciones del equilibrio ecológico.^{6/}

1. Deficiencias en la ocupación y desarrollo del territorio y sus recursos

En grados diferentes y por diversas causas, la población, la economía, la cultura y las demás expresiones del desarrollo aparecen principalmente localizadas por lo general a lo largo del litoral o en las proximidades de éste. Ello ocurre especialmente en los países del subcontinente sudamericano. El interior se ha conservado relativamente muy poco desarrollado,

^{6/} Para una extensión del tema véase Walter Stöhr, Regional Development in Latin America: Experience and Prospects. UNRISD-Muton, Paris-La Haya, 1972; y Rubén D. Utría, Una política de desarrollo regional y urbano en función de la realidad latinoamericana. IX Congreso Interamericano de Planificación, Sociedad Interamericana de Planificación, Bogotá, 1972.

como sucede en Brasil y buena parte de Ecuador, Perú, Venezuela y aún Argentina. En general, la población se encuentra básicamente concentrada a lo largo de unas cuantas fajas litorales discontinuas, las más importantes de las cuales están situadas en el Atlántico, en torno a la desembocadura del Río de la Plata y al triángulo Sao Paulo-Río de Janeiro-Belo Horizonte. Más al norte dicha faja resurge desde Salvador hasta Natal en Brasil. En Venezuela aparece otra formando un arco poblado que va de Barcelona a Maracaibo. Sigue en Colombia - país que presenta un esquema de poblamiento básicamente interior - con una sucesión de puertos medianos - Santa Marta, Barranquilla, Cartagena y Turbo. En el Pacífico resurge en torno a Guayaquil en Ecuador, a Lima en Perú y a Valparaíso, Antofagasta, Arica y Concepción en Chile, país este último de estructura forzosamente costera. Debido a su conformación istmica podría decirse que los países centroamericanos participan en cierta medida de esta característica.

Este emplazamiento predominantemente costero se refleja también en el hecho de que, con la excepción de México^{7/} y Bogotá, ninguna ciudad con más de un millón de habitantes dista más de 100 kilómetros de la costa y 3 de ellas son puertos. Entre las 24 ciudades de 200 000 a 1 000 000 de habitantes, la mitad son puertos y 6 están muy próximas al mar. En Suramérica sólo 5 ciudades de más de 200 000 habitantes tienen localización interior.^{8/}

En relación con esta "litoralidad" en la ocupación del territorio debe tenerse presente que ella no constituye per se un problema o una rigidez indeseable. Con excepción de algunos países centroamericanos y del Caribe, en general no hay población suficiente para poblar con una densidad adecuada todo el territorio. Por otra parte, sólo una porción del territorio latinoamericano es apto para ser poblado y explotado, debido a la abundancia de montañas agrestes, selvas tropicales húmedas, zonas áridas, y áreas inundadas e inundables.

^{7/} El caso mexicano presenta algunas variantes las cuales serán comentadas más adelante.

^{8/} Véase M. Rochefort, Geografía de América do Sul. Edición, Difusão Europa do Livro. Sao Paulo 1968, pág. 106.

Al lado de los efectos positivos que en el plano puramente económico pueda tener la concentración del desarrollo en ciertas zonas litorales de varios países, el relegamiento de extensas regiones interiores lleva aparejado el marginamiento de importantes recursos naturales y amplios sectores de la población. Esta circunstancia obliga a esta última a emigrar en forma constante y creciente en busca de oportunidades de trabajo y servicios. Al mismo tiempo, la orientación "hacia el exterior", que caracteriza el sistema de transporte y la falta de comunicación interior contribuye a conducir los flujos de migración y colonización hacia el litoral, con la correspondiente saturación de las estrechas fajas costeras ligadas a los grandes puertos. Por ejemplo, entre 1950 y 1962 la región costera de Ecuador experimentó aumentos de su población de un 7 %, mientras que la región de la Sierra (Central) sufrió una disminución del 7.2 %.^{9/} En Venezuela, el cordón costero y la abyacente zona Central - cuyos centros son Valencia, Maracay, Puerto Cabello y Morón, con eje en Caracas - concentra actualmente más de la tercera parte de la población y concentra también el complejo industrial del país. Ello contribuyó en parte a la formación de las grandes aglomeraciones humanas de Argentina en torno a Buenos Aires y la desembocadura del Plata; de Brasil en torno a Río de Janeiro, Santos, Sao Paulo y su área de producción interior: Belo Horizonte, y de la extensa faja del nordeste en torno a Salvador, Recife, Fortaleza y Natal; de Venezuela en torno a La Guaira-Caracas; de Perú a través del complejo metropolitano Lima-Callao, y de Ecuador en torno a Guayaquil. Quizás México y Colombia - y por razones más bien inherentes a la topografía nacional y otros factores históricos que al patrón de desarrollo - presentan una fisonomía diferente.^{10/} Otro tanto puede decirse de Bolivia y Paraguay debido a su mediterraneidad.

Este proceso de concentración en los puertos y ciudades próximas tendría connotaciones y secuelas menos adversas en el plano social urbano

^{9/} Véase Gonzalo Rubio Orbe, Algunos Aspectos Sociales del Desarrollo Regional en Ecuador, Doc. de Referencia N°3, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, Santiago, noviembre 1969.

^{10/} Sobre el caso de Colombia véase, Rubén D. Utría, La estructura regional del desarrollo de Colombia, CEPAL, Santiago, 1972.

si las tierras litorales fueran aptas y suficientes para asegurar un importante desarrollo agropecuario y agroindustrial, y si la industria concentrada en ellas fuera capaz de ocupar productivamente a toda la población. Pero esto no sucede en el caso latinoamericano, configurándose así una fuente estructural de desajustes urbanos.

Por otra parte, en general el proceso de ocupación del territorio no parece responder a razones de eficiencia y funcionalidad en cuanto se refiere a aprovechamiento de las mejores tierras, los mejores climas y una incorporación eficiente de los recursos humanos y naturales. Por el contrario, se observa poca correlación entre la localización de los principales recursos y los grandes núcleos de población. Por diversas razones, principalmente de índole institucional, las tierras planas cultivables y los valles intercordilleranos están consagrados a pastos naturales en régimen de latifundio, mientras que las tierras de pendiente están superpobladas y sometidas a intensa explotación minifundiaria. Tal es el caso de muchas regiones de Colombia, Ecuador, Perú, México y algunos países centroamericanos. El altiplano boliviano se encuentra sobresaturado y sometido a intensa explotación minifundiaria, mientras que las extensas tierras planas del oriente y del Chaco, permanecen prácticamente inexploradas. En Colombia gran parte de la población se encuentra aferrada a los pendientes y erosionados relieves andinos, mientras que los extensos llanos orientales continúan prácticamente abandonados y las sábanas del Caribe pierden cada vez más población. En Ecuador el 85 % de la población vive en la zona andina - erosionada en buena proporción y caracterizada por fuertes pendientes - lo que significa un alto despoblamiento de las zonas orientales y parte de la costa las cuales cuentan con algunas tierras aptas. En Perú el 27 % del territorio - correspondiente a la "sierra" y afectada por las mismas limitaciones - alberga al 62 % de la población con una densidad media de 16 habitantes por km². En Chile más del 60 % de la población vive en la región central, con densidades superiores a 20 hab/km², mientras que las regiones del sur - con zonas aptas - tienen densidades inferiores a 2 habitantes por km². En Nicaragua el 75 % de la población total y casi el 80 % de la urbana habitaban en 1965 en la región Pacífico, mientras que las regiones central y Atlántico permanecían casi despobladas.

/Estos desajustes

Estos desajustes y deficiencias en el patrón de ocupación del territorio se traducen en inestabilidad en los procesos de asentamiento y desarrollo rural, baja productividad, bajos niveles de vida y frustraciones en los sectores campesinos. Este fenómeno se agudiza con el aumento vegetativo de la población y la destrucción sistemática de la tierra y sus recursos conexos indispensables para la estabilidad y consolidación de la vida rural. Se genera, así, una fuente estructural de éxodo creciente hacia las áreas urbanas las cuales - como ha sido señalado - no pueden en las condiciones actuales brindar a los migrantes otra cosa que déficit de servicios y marginalidad económica y social. Al mismo tiempo, la ineficiencia en el patrón de ocupación del territorio y aprovechamiento de los recursos de las áreas rurales se traduce en inestabilidad y debilidad de la base económica de las áreas urbanas.

2. Desajustes en el patrón de asentamiento

Cuatro grandes "aglomeraciones" - Buenos Aires, Sao Paulo-Río de Janeiro, Ciudad de México y Caracas - concentran los más altos niveles de ingreso, la mayor densidad de instalaciones industriales, infraestructura y servicios públicos y técnicos de América Latina y concentran también 43 millones de habitantes que representan el 17 % de la población total. Otras cinco áreas metropolitanas concentran 15 millones de habitantes equivalentes al 6 % de la población total. El conjunto de áreas urbanas tradicionales y "centros emergentes" sólo incluyen 70 millones de habitantes que representan el 27 % de la población total.^{11/}

Por otra parte, ya en 1960 casi un tercio de la población latinoamericana vivía en ciudades de más de 20 000 habitantes y cerca de una cuarta parte en ciudades con más de 100 000 habitantes. Diez ciudades con más de un millón de habitantes reunían entonces alrededor del 13 % de la población total; en 15 de los 21 países latinoamericanos la mitad o más de la

^{11/} Véase Eduardo Neira Alva, La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina. Doc. Ref. N°7, Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. CEPAL, Santiago, noviembre de 1969. Este mismo trabajo es Doc. de Ref. N° E/5 del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, CEPAL-ILPES-CLACSO, Santiago, setiembre de 1970.

población urbana vivía en una sola ciudad. Otros exhibían igualmente índices de concentración muy altos: 47 % de la población urbana en la ciudad capital de Chile; 70 y 40 % en la zona metropolitana de México. En términos de la población total, la ciudad más populosa de Argentina concentraba en 1960 el 37.7 %; la de Chile el 25.9 %; la de Panamá el 25.4 %; la de Uruguay el 44.7 % en 1963; la de Venezuela el 44.7 % en 1961; y la de Colombia el 9.7 % en 1964.^{12/}

Este alto grado de concentración demográfica no constituye un fenómeno casual, sino la culminación de un proceso histórico que viene de muy atrás. En efecto, ya en 1914 Buenos Aires concentraba el 25.8 % y en 1947 el 29.7 %; en 1920 Santiago concentraba el 13.6 % y en 1952 el 22.7 %; en 1930 Panamá concentraba el 15.8 % y en 1950 el 22.1 %; en 1927 San José concentraba el 19.3 % y en 1950 el 22.3 %; y en 1938 Bogotá concentraba el 4.1 % y en 1951 el 6.2 %.

Estos rasgos corresponden a un patrón de asentamiento inorgánico, ineficiente y conflictivo, características éstas muy ligadas a causas estructurales. Es un patrón inorgánico porque el sistema de núcleos urbanos es básicamente desequilibrado y no responde a las exigencias de funcionalidad y jerarquización indispensables.^{13/} Es un patrón ineficiente en cuanto carece del adecuado control de densidades, escalas, "umbrales" y topes de los centros urbanos, facilitando así el crecimiento exagerado y dando lugar a agudos "estrangulamientos" en los sistemas de servicios infraestructurales. También lo es en cuanto concentra demasiada población en una o dos áreas metropolitanas de cada país, y no retiene los necesarios recursos humanos en las ciudades intermedias y pequeñas, produciéndose así un efecto de "sifonamiento" o drenaje en favor de las primeras y en detrimento de las segundas. Y finalmente es explosivo, en cuanto al desbordarse

^{12/} Véase CEPAL, Doc. E/CN.12/896, op. cit.

^{13/} La funcionalidad se relaciona con la existencia y desarrollo de núcleos urbanos en cada espacio geo-económico definido, con el tamaño, la dinámica y la especialización correspondiente a los recursos locales y a los requerimientos del desarrollo nacional; la jerarquización, por su parte, responde al concepto de organización y eficiencia en la distribución y localización estratégica de los diferentes servicios.

las densidades, las escalas, los "umbrales" y topes en los grandes centros los desajustes y contradicciones del patrón de asentamiento y del sistema socio-político tienden a hacer crisis.^{14/}

3. Falta de integración de los espacio regionales internos

Por diversas causas y en diversa magnitud, las diferentes regiones o espacios socio-económicos de cada país no están vinculados entre sí en una forma orgánica, que se traduzca en un alto nivel de integración nacional en lo económico, social, cultural, político y físico. Se trata de un cuadro no estudiado suficientemente todavía y en torno al cual sólo pueden por ahora adelantarse algunas hipótesis sobre la base de síntomas y efectos evidentes.

De acuerdo a una de estas hipótesis - que por cierto ha venido ganando creciente aceptación - en la mayoría de los países latinoamericanos y en grados que varían de un país a otro, tras la aparente unidad del territorio y de la actividad nacional se esconde un activo sistema de relaciones de dominación y dependencia interior. En dicho contexto una o dos regiones "centrales" de cada país crecen y se desarrollan a costa del estancamiento de las demás, configurándose así un cuadro típico de "colonialismo interior".^{15/} En forma no explícita y en apariencia no planificada - pero con evidentes efectos en la práctica - la región "central" o super-región incorpora a las otras a su servicio y ejerce sobre ellas el mismo tipo de presiones y efectos adversos que algunos países industrializados ejercen sobre los subdesarrollados: los convierten en productores de materias primas a precios decrecientes y en compradores de manufacturas a precios crecientes. A ello se agrega que parte sustancial de los recursos y el ingreso de las regiones deprimidas o menos desarrolladas son drenados hacia la super-región.

^{14/} Este concepto de tendencia a la crisis no significa que la urbanización concentrada y la marginalidad en los grandes centros adquiera forzosamente los niveles catastróficos que se le pronosticaron a comienzos del decenio de 1960. Véase al respecto CEPAL, América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera Evaluación Regional. Doc. E/CN.12/947/Rev.1, junio 1973.

^{15/} Véanse, P. González Casanova, The Internal Colonialism in Latin America; y R. Stavenhagen, Seven Erroneous Theses about Latin America, en Latin American Radicalism. Editado por I.L. Horowitz, J. de Castro y J. Gerassi, Avintage Book, Nueva York, 1969.

En este marco de referencia, las crecientes disparidades regionales internas y lo que convencionalmente ha sido llamado "dualismo regional" - y más recientemente "heterogenización espacial" - no constituiría en todos los países un cuadro espontáneo de coexistencia pasiva, o de libre competencia entre regiones sino, más bien, el resultado de un patrón de dominación y dependencia de carácter interno.^{16/}

Como resultado de este tipo de relaciones estas últimas han resultado beneficiarias casi exclusivas del desarrollo industrial. Por ejemplo en 1963 la Capital Federal más la Provincia de Buenos Aires concentraba el 70.9 % del valor agregado industrial nacional; en 1960 el Estado Sao Paulo concentraba el 55.4 %; en 1964 San José de Costa Rica concentraba el 65.4 %; en 1963 Lima concentraba el 62.9 %; en el mismo año Asunción en Paraguay concentraba el 48.2 %; en 1965 la Provincia de Guayas en Ecuador concentraba el 55.6 %; mientras que la Ciudad de Guatemala concentraba en 1953 el 68.3 %.^{17/}

Puede resultar paradójico después de más de dos decenios de persistente estudio de los problemas del desarrollo latinoamericano, tener que reconocer que es poco lo que se conoce sobre los orígenes, la dinámica y las repercusiones del fenómeno de la concentración del desarrollo. Mas aún, el patrón tradicional de desarrollo y sus respectivas estrategias - también aún sin evaluación crítica - se han basado y continúan basándose en el supuesto efecto dinamizador de estas disparidades regionales y las supuestas "economías" derivadas de la gran concentración de las inversiones y del mercado.

A este respecto, y en relación con los fenómenos de falta de integración nacional y de saturación de los centros urbanos no debe perderse de vista una consideración fundamental: La concentración de la actividad económica

^{16/} Este cuadro de dominación interior ha sido considerado por varios autores como expresión y parte del cuadro más amplio de dominación exterior.

^{17/} Véase CEPAL, Doc. E/CN.12/396, op. cit.

no constituye per se un factor nocivo e indeseable, particularmente en el caso de varios países latinoamericanos que cuentan con amplio territorio y poca población. Dados ciertas características y tendencias presumiblemente irreversibles de la civilización contemporánea y los casi ilimitados recursos tecnológicos de que ésta dispone, podría resultar inevitable un alto grado de concentración de la población. Esto sería particularmente válido si ella es el resultado y la síntesis de un proceso de integración de los diferentes espacios socio-económicos sub-nacionales en términos de eficiencia, vinculación orgánica y justicia social. Consecuentemente, la concentración que es indeseable es aquella que, entre otras cosas, a) se produce a costa de la depresión y el abandono de regiones periféricas que anteriormente fueron prósperas y convenientemente pobladas; b) induce al éxodo rural cuando las áreas metropolitanas y urbanas están estructuralmente incapacitadas para albergar y absorber productivamente a los migrantes; y c) alcanza niveles exagerados que se traducen en "deseconomías" de aglomeración y en desbordes de las escalas humanas y los "umbrales" y topes de funcionamiento de los centros urbanos.

Ahora bien, cualesquiera que sean sus causas y justificaciones, y al margen de su supuesto efecto dinamizador, este fenómeno tiene en un buen número de países latinoamericanos repercusiones negativas sobre el patrón de asentamiento y el desarrollo urbano. La falta de integración y sus relaciones de dominación y dependencia económica y política se traducen en concentración excesiva del desarrollo y sus beneficios en las áreas metropolitanas "centrales", con la consecuente concentración de la población en ellas y su secuela de debilitamiento de las ciudades medianas y pequeñas.

Por otra parte, la falta de integración física - que se evidencia en la mayoría de los países en un sistema centripeto de comunicaciones - se traduce en ventajas comparativas en los sistemas de transporte a favor de las áreas metropolitanas "centrales" y falta de comunicación orgánica entre las propias regiones periféricas y dentro de ellas. Y la falta de integración cultural se traduce en un predominio de los valores culturales de las metrópolis y en pautas de conducta que representan sobre costos y esfuerzos relativamente suntuarios para las ciudades medianas y pequeñas.

/4. Alteraciones crecientes

4. Alteraciones crecientes en el equilibrio ecológico

Como consecuencia del mal uso del espacio y otras rigideces y desajustes del patrón de desarrollo las relaciones entre el hombre y el espacio están dando origen en varios países a problemas de carácter ecológico. Esta situación se expresa en dos fenómenos igualmente negativos desde el punto de vista social y humano: crecientes alteraciones en el equilibrio demográfico y el equilibrio ecológico. Ambos afectan directa e indirectamente el universo urbano.

En el primer caso, la ruptura está comenzando a producirse como consecuencia del desajuste entre el crecimiento demográfico y la expansión del espacio socio-económico interno. La población latinoamericana está duplicándose alrededor de cada 25 años, como resultado de las altas tasas de fecundidad y el descenso de las de mortalidad producido por la urbanización y la ampliación de los servicios médico-asistenciales urbanos. Al mismo tiempo, el espacio económico está reduciéndose en forma sistemática tanto en el medio rural como en el urbano. En el primero, como consecuencia de la rígida estructura de la tenencia de la tierra, el marginamiento de extensos territorios potencialmente aptos y de la creciente destrucción de la tierra agrícola a causa de la erosión, las inundaciones y los adversos cambios climáticos que están produciéndose en forma progresiva como resultado de la ruptura del equilibrio ecológico. En el segundo - el medio urbano - como consecuencia del progresivo agotamiento de la capacidad del patrón de desarrollo para absorber la siempre creciente población urbana.

Así, la población se encuentra en varios países paradójicamente reclusa en un espacio socio-económico tradicional cada vez más estrecho, rígido y en creciente proceso de degradación ambiental. La paradoja se presenta porque en todos esos países se dispone de amplios territorios sin explotar o en explotación deficiente.

Esta situación - unida a otras causas institucionales y políticas - impulsa a la población a concentrarse en las grandes ciudades, atraída por el espejismo de la modernización urbana, a invadir ilegal y violentamente predios privados urbanos y rurales como recurso de supervivencia y, en general, a rebelarse en formas diversas contra el "establecimiento". En varios países el fenómeno está perdiendo su carácter interno y los migrantes

/de ciertas

de ciertas regiones periféricas están traspasando fronteras internacionales en busca de soluciones, con el consecuente surgimiento de serios problemas diplomáticos que - afortunadamente - los gobiernos se empeñan en resolver pacíficamente.^{18/}

Por su parte, la ruptura del equilibrio entre el hombre y el medio se expresa igualmente en dos fenómenos negativos: el progresivo agotamiento de los recursos naturales con sus correspondientes efectos adversos, y la degradación del medio ambiente humano. Ambos afectan ya directamente al hombre y a la sociedad en varios países latinoamericanos.

El primero es la resultante directa de la atrofia del espacio socio-económico tradicional descrita anteriormente. El aumento progresivo de la población frente al estancamiento del espacio se está traduciendo en uso intensivo e incontrolado de los recursos naturales, más allá del límite de tolerancia y, consecuentemente, en su agotamiento físico. Este fenómeno que es fácilmente remediable debido a la naturaleza renovable de la mayoría de los recursos, se convierte en daño irreparable cuando el patrón de desarrollo es adverso. En este caso lo es por dos circunstancias: en primer lugar, por su acción destructiva del medio y los recursos, derivada del irreflexivo afán individual de maximización de beneficios; y, en segundo lugar, por las limitaciones estructurales para financiar un adecuado sistema de renovación de los recursos explotados a fin de garantizar la calidad del medio y el patrimonio social. La intensa explotación minifundaria, la tala indiscriminada e irresponsable de bosques, el agotamiento del agua y las deficientes técnicas de producción agropecuaria que se traducen en debilitamiento de la tierra, alteraciones en el ciclo hídrico, fallas de estabilidad geológica, erosión, incendios forestales, inundaciones, sequías y otros fenómenos adversos, constituyen una característica

^{18/} Los amplios contingentes de campesinos colombianos que traspasan la frontera con Venezuela en busca de tierra y trabajo; o de bolivianos del altiplano que afluyen sistemáticamente a la región chilena en Arica; o de migrantes paraguayos que se instalan año tras año en Argentina; o de chilenos que migran en busca de trabajo en las minas de carbón en la Patagonia Argentina; son todos buenos ejemplos del primer caso. Y la intensa migración de campesinos hondureños hacia El Salvador - que recientemente condujo a un lamentable episodio bélico - constituye ejemplo del segundo.

del tratamiento de los recursos naturales en el medio rural latinoamericano. Como resultado de esta situación la tierra agrícola está deteriorándose en forma creciente en casi todos los países.^{19/} Todo esto afecta no sólo a la economía de los países sino que se traduce en pobreza y miseria para cientos de miles de campesinos y su éxodo forzado hacia las áreas urbanas. Por otra parte, la destrucción sistemática y masiva de los recursos naturales conduce al rompimiento del equilibrio ecológico general que trae aparejado cambios nocivos en la tierra, las aguas, el clima, la atmósfera y, el medio ambiente en general.

En cuanto a las áreas urbanas la situación no es mejor, ya que el desborde de la población contribuye a deteriorar y contaminar el medio ambiente. Por una parte, los nuevos migrantes se establecen en las tierras de peor calificación urbanística - cerros erosionados, zonas irundables, terrenos inestables, etc. - y con ello contribuyen a acelerar el proceso de deterioro. Por otra parte, la incontrolada expansión horizontal de las ciudades se traduce generalmente en la destrucción de zonas verdes de reserva - bosques, terrenos hortícolas suburbanos, etc. - y otras áreas necesarias para la conservación de la naturaleza y el ciclo hidrico, como cerros, lechos y riberas de ríos y lagunas y otros. Paralelamente, el aumento inmoderado de las ciudades aumenta el consumo de agua potable, industrial y de riego y de energía eléctrica, con lo cual resultan amenazadas las fuentes naturales de dicho elemento.

A todo esto debe agregarse la contaminación de la tierra, el agua y el aire por la alta saturación industrial y la correspondiente generación de subproductos contaminantes y desechos. Se suma a ello la excesiva concentración de vehículos automotores que hace que la contaminación de

^{19/} Se estima que en Argentina el 79 % de la superficie labrada muestra algún grado de erosión, del cual 22 % se considera como erosión severa. La situación es aún más crítica en los países andinos debido a la alta proporción de tierras de pendiente. Se estima que en Colombia sólo por el Río Magdalena se pierden anualmente 100 000 hectáreas de tierra agrícola por el arrastre producido por las lluvias.

sus gases tóxicos sea casi tan grave como en los países industrializados. En efecto, toda América Latina tiene apenas el 70 % de los vehículos que circulan en cada uno de los países como Francia, Alemania Occidental o el Reino Unido, pero su alta concentración en unas pocas ciudades genera consecuencias del mismo orden.^{20/}

A la contaminación física del medio urbano deben agregarse los efectos nocivos de índole psicológica y psico-social y sus repercusiones sobre el bienestar general de la población. Por una parte están la intensidad del ruido, la promiscuidad y demás incomodidades propias de la congestión, el desperdicio cotidiano de tiempo y las frustraciones producidas por las grandes distancias. Por otra, están las tensiones y conflictos derivados del alto déficit en los servicios urbanos, habitacionales, comunitarios y de servicios públicos básicos. Todo ello se traduce en un ambiente de tensiones y frustraciones que - a pesar de su relativa universalidad - no dejan de ser producto de una concepción y un manejo de las variables espaciales del desarrollo.

20/ Véase CEPAL, El Medio Ambiente Humano y el Desarrollo Económico de América Latina, op. cit.

B. PROBLEMAS INHERENTES AL PATRÓN Y A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

A pesar de la falta de estudios apropiados sobre el tema^{21/} es cada vez más evidente la estrecha correlación que existe entre los procesos de ocupación y aprovechamiento del espacio y la naturaleza y modalidades del patrón de desarrollo vigente. En efecto, al lado de la innegable influencia que ejercen los recursos naturales, el clima, los accidentes geográficos y ciertos determinantes históricos y culturales, son las formas de producción y de apropiación de los recursos productivos, así como las instituciones y relaciones sociales y políticas que se derivan de ellas, los factores que determinan el esquema de ocupación del territorio, los patrones de asentamiento, la incorporación de los recursos naturales, el balance entre el hombre y la naturaleza y, en general, todos los rasgos claves de la estructura espacial del desarrollo y sus efectos en las áreas urbanas. En este mismo contexto la estructura espacial y urbana refleja también el grado de desarrollo alcanzado, los desajustes estructurales, la eficiencia o ineficiencia de las políticas implícitas y explícitas y muchas otras características y efectos del patrón vigente.

Entre las diversas características de dicho patrón y sus respectivas políticas hay dos que inciden más directamente en la generación de los problemas de la estructura urbana en América Latina. Ellas son: el carácter dependiente, y su estrategia de expansión "vertical" del espacio socioeconómico.

1. La influencia adversa de la dependencia en las estructuras regionales y urbanas

La mayoría de los países latinoamericanos se comportan en términos generales como sociedades periféricas, económicamente dependientes, y adscritas al sistema capitalista internacional. Así, los procesos de configuración

^{21/} Alejandro B. Rofman acaba de entregar una versión preliminar de un importante estudio sobre la materia que constituye quizá el primer esfuerzo sistemático sobre el tema: Sociedad y Espacio en América Latina: Un enfoque histórico, versión preliminar, Doc. B/1, Curso de Planificación Regional del Desarrollo, CEPAL-ILPES, Santiago, julio de 1972.

y funcionamiento de su estructura regional y urbana son, en general, los que corresponden a un sistema de adscripción funcional a los correspondientes países "centrales". Es decir, que responden en gran medida a los requerimientos y propósitos de la inversión y el funcionamiento del mercado de los países que controlan dicho sistema internacional "centro-periferia".

Como es bien sabido, este sistema funciona en torno a unos "centros" dinámicos que concentran el poder y los excedentes de la producción y a una "periferia" dependiente abastecedora de materias primas y compradora de manufacturas. Ello fue así desde el comienzo de la Colonia española y portuguesa; también lo fue durante el subsiguiente siglo de vida republicana con dominación económica por parte de Inglaterra, Holanda, Francia y otros países europeos; y lo sigue siendo en mayor o menor medida ahora durante el período de industrialización dependiente.^{22/}

En efecto, fueron las regiones productoras principalmente de oro, plata y especias, los territorios claves para el control militar, la provisión de mano de obra y el sojuzgamiento político y cultural de la población, y los correspondientes puertos de exportación e importación los puntos focales de la estructura espacial latinoamericana durante la Colonia. En el siguiente período fueron ciertas regiones de Argentina y Uruguay - como otras de Canadá, Australia y Nueva Zelanda - las que pudieron comenzar a desarrollarse desde el Siglo XIX en base a las inversiones y la migración derivada de la demanda de carne y lana en varios países centrales y particularmente en Inglaterra.^{23/} Lo mismo ocurrió con Chile en cuanto al salitre y en menor escala en el Perú en cuanto al guano.^{24/}

^{22/} Sobre este tema véase, por ejemplo, Ragnar Nurkse, "Trade Theory and Development Policy", en Economic Development for Latin America Edición de H.S. Ellis, Nueva York, 1961; Celso Furtado, La Formación Económica de Brasil, Fondo de Cultura Económica, México, 1962; Osvaldo Sunkel y Pedro Paz: El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Textos del ILPES, Santiago, 1970; Gunnar Myrdal Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica, México, 1962.

^{23/} Véase C. Furtado, La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica Hasta la Revolución Cubana. Editorial Universitaria, Santiago, 1969.

^{24/} Véase J.C. Mariátegui, "Esquema de la Evolución Económica del Perú", en Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana, Edición Biblioteca Amauta, 18a. Edición, Lima, 1970.

/Posteriormente, y

Posteriormente, y cuando el poder de compra de los sectores populares de los países "centrales" fue acrecentándose, fue la demanda de café, azúcar, algodón y otros productos tropicales la que impulsó la inversión y el desarrollo en algunas regiones de Brasil, Colombia, Cuba y de algunos países centroamericanos.^{25/} Lo mismo ocurrió con la ampliación de la demanda de petróleo en los Estados Unidos, que se tradujo en las importantes explotaciones de las regiones Nororiental y del Lago de Maracaibo, en Venezuela, así como otras de México. Al mismo tiempo, las preferencias de ciertos países "centrales" hacia los nuevos productores africanos de café, o australianos de carne, se han traducido inmediatamente en un estancamiento de las respectivas regiones productoras de América Latina.

La polarización del desarrollo en torno a ciertas ciudades-puertos - como en el caso de Buenos Aires, Santos, Río de Janeiro, Lima-Callao, o Caracas-La Guaira - y la presencia de enclaves mineros y plantaciones agrícolas en las áreas rurales son claros efectos de este fenómeno. Las primeras como resultado del proceso exportador y de la concentración de población que se genera en torno a toda actividad de trasbordo y su necesaria infraestructura. La acumulación de excedentes y de servicios convierten a dichas ciudades en mercados dinámicos y, por tanto, con capacidad de atracción de la población rural redundante en las regiones estancadas o marginadas. Los segundos - los enclaves - como resultado del carácter meramente extractivo que tiene la actividad productora y el propósito de minimizar la inversión in situ que caracteriza a esta forma de explotación.

La correlación es también directa y los efectos reflejos en relación a ciertos cambios cualitativos de orden interno ocurridos en los países centrales. Tal es el caso de las modificaciones y rotaciones en el sistema de intereses económicos y sus respectivos grupos sociales beneficiarios de turno. El paso del control de los mecanismos de dominación a manos del grupo feudal y militar colonial español y portugués al de los industriales y comerciantes ingleses y holandeses significó una modificación

^{25/} Véase O. Sunkel y Pedro Paz: El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1970.

sustancial en cuanto al tipo de recursos y formas de explotación y, por tanto, de las regiones por afectar, así como de los efectos sobre las formas de ocupación del territorio y del asentamiento. Al impulso de la Revolución Industrial las regiones sal treras y cupreras, por ejemplo, reemplazaron paulatinamente a las auríferas y argentíferas en la predilección de los inversionistas "centrales". Las tierras aptas para la ganadería lanar y vacuna y para los productos tropicales reemplazaron a las aptas para el cultivo de especias, cuando el poder de compra de los sectores populares creció en los países centrales. La expansión del uso del transporte automotor y las innovaciones en el campo de los productos petroquímicos y sintéticos se tradujo en la expansión de las inversiones petroleras y, por tanto, en la ampliación del espacio socio-económico tradicional agropecuario en Venezuela, México, Colombia y Perú.

En época más reciente aún, se observa el mismo fenómeno en la medida en que los grupos tradicionales interesados en el petróleo, la minería y la producción agrícola y pecuaria han venido perdiendo influencias en sus respectivos "centros" a manos de los nuevos y poderosos grupos industriales y bancarios. La influencia de los primeros significó siempre un predominio de los sectores primarios en el desarrollo de los países periféricos y, consecuentemente, el auge de los latifundistas y las respectivas regiones rurales y plantaciones, así como de los enclaves mineros. La de los segundos, en cambio, significa estancamiento del agro y dinamización de los grandes centros urbanos al impulso de la inversión extranjera en industrias manufactureras de bienes de consumo urbano y suntuario, servicios comerciales e infraestructura, medios de comunicación social, servicios recreacionales, etc.^{26/} Podría decirse, pues, que estos fenómenos externos han influido en cierta medida en la configuración de las actuales estructuras regionales y urbanas.

Este juego de fuerzas entre los intereses económicos y los grupos dominantes en los países centrales y su influencia decisiva en los países periféricos puede ser observado mejor a través del funcionamiento del

^{26/} Véase A. Quijano, Dependencia Económica y Militarismo en el Perú, Buenos Aires, 1971.

sistema de empresas transnacionales que dominan el sistema capitalista mundial. Tales empresas influyen sobre la estructura espacial y urbana de los países latinoamericanos no sólo mediante la demanda de productos y sus inversiones directas y sus respectivos efectos espaciales, sociales y económicos, sino también en muchos casos a través de su influencia directa o indirecta en la definición de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo.^{27/} Ello explica en parte por qué la estructura regional y urbana de América Latina - y también de los países en particular - no constituye una unidad orgánica o, al menos, no responde a los requerimientos del desarrollo interno. Ella refleja, más bien, una secuencia anárquica de iniciativas de inversión aisladas, sin sincronización y sin articulación interna. Y la localización de tales inversiones -fundamentada en las "teorías de la localización" - refleja casi siempre la búsqueda de la maximización de beneficios de los inversionistas transnacionales.

2. Las estrategias de expansión "vertical" del mercado y sus efectos concentradores en las áreas urbanas

Este cuadro histórico de saturación acumulativa de los grandes puertos de importación-exportación y de explotación de las áreas rurales a base de enclaves y plantaciones se ha visto reforzado en los últimos decenios por los efectos concentradores de una estrategia general de desarrollo - pocas veces explícita pero sistemáticamente ejecutada - de expansión "vertical" de los mercados. Tal verticalización consiste en la concentración de la producción y el mercado en unos pocos frentes - generalmente manufacturas de uso doméstico y relativamente suntuario - y en un reducido sector social urbano de alto poder de compra a los cuales se vende reiterada y sistemáticamente los mismos productos en lapsos cada vez menores. Ello se logra

^{27/} Véase F. Cardoso y E. Faletto, Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo XXI, México, 1969; Aldo Ferrer, "Industrias básicas, Integración y Corporaciones Internacionales", en La Dependencia Politico-económica de América Latina. Siglo XXI, México, 1970.

a base de modificación constante de los modelos, disminución de la calidad para hacer necesaria su pronta reposición, y costosas campanas masivas de propaganda comercial.

Siguiendo un juego dialéctico de interrelaciones, dicha estrategia se traduce en la práctica en expansión "vertical" del espacio socio-económico urbano, afianzándose cada vez más un círculo en el cual las tendencias hacia la "verticalización" del mercado y del espacio se refuerzan mutua y recíprocamente. Esta estrategia ha sido llamada gráficamente "desarrollo vertical".^{28/}

Tal concentración - que ha hecho posible contar con mercados y escalas de producción para la industria y aprovechar las economías externas existentes - ha contribuido decisivamente al afianzamiento y a la agudización de los desequilibrios regionales y urbanos. La concentración de inversiones, servicios y poder ha estimulado la concentración de la población en zonas metropolitanas cuyas tasas de crecimiento demográfico son superiores a la capacidad de la economía para proveer empleos y servicios suficientes. Ello se ha traducido en el surgimiento de amplios y crecientes grupos marginales de población que hacen más dramáticos los déficits de servicios, distorsionan el mercado de mano de obra no calificada y trasladan a los centros urbanos la carga de conflictos sociales generada en el campo por el estancamiento, el pauperismo y las expectativas insatisfechas de muchas generaciones. Tal "metropolización" ha desalentado la formación y consolidación de polos secundarios y ciudades medianas, que fueron en el pasado los núcleos de desarrollo de muchas regiones interiores y que podrían ser en el presente los puntos de avanzada hacia una estrategia de desarrollo regional. La concentración de la población hace más difícil y costoso el suministro y el manejo de los servicios urbanos porque se desbordan todas las escalas apropiadas de organización y financiamiento de éstos. Como resultado de la concentración de las oportunidades, los individuos y grupos más dinámicos y mejor capacitados abandonan en forma progresiva y creciente las áreas rurales y las ciudades medianas y pequeñas

^{28/} Véase Carlos Matus, op. cit.

para dirigirse a los grandes centros metropolitanos. Así, aquellas pierden sistemáticamente sus recursos humanos potenciales para progresar y quedan cada vez más a merced de los grupos más tradicionalistas y menos dispuestos a luchar por la transformación local. Ello explica en parte por qué en muchos países los cambios sociales en las áreas rurales son más lentos y, en caso contrario, por qué conducen a veces a mayor empobrecimiento y a nuevas formas de dependencia para los campesinos. Ello contrasta con el caso de los centros urbanos los cuales se modernizan aceleradamente. Finalmente, todo este fenómeno conduce también a una concentración de la modernización creándose así las ya mencionadas "islas de modernidad" que contrastan notoriamente con la periferia subdesarrollada y a veces primitiva y que, además, no tienen capacidad para transformar el sector no moderno.^{29/}

Por otra parte, la importación indiscriminada de bienes de capital y tecnologías de los países industrializados - que ha permitido la modernización de ciertos sectores de la producción - trae aparejados algunos problemas sociales conexos en relación con el desarrollo regional y urbano. Tales bienes y tecnologías sólo pueden ser operados en condiciones de eficiencia bajo altas escalas de producción y ello induce a ubicar los emplazamientos industriales justamente en los grandes centros urbanos y a dejar las áreas rurales y regiones periféricas al margen del proceso de industrialización.

Al mismo tiempo, tales equipos y tecnologías han sido concebidos para producir bienes y servicios que si bien son de consumo popular en los países industrializados, en el medio latinoamericano sólo pueden ser comprados por los sectores de más altos ingresos. Así, el proceso de sustitución de importaciones orientado básicamente hacia la producción de automóviles, artefactos electro-domésticos y electrónicos, cosméticos y otros bienes de consumo suntuario, ha estado dirigido a crear y satisfacer la demanda de los sectores de mayor ingreso.^{30/} Simultáneamente, la falta

^{29/} Véase José Medina Echavarría, Filosofía, Educación y Desarrollo. Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. México 1967.

^{30/} Véase CEPAL, Aspectos básicos de la estrategia del desarrollo de América Latina. E/CN.12/836. XIII Período de Sesiones, Lima, 1969.

de herramientas y equipos manuales, materias primas y materiales y bienes de consumo popular probablemente ha desalentado el dinamismo de la economía de las áreas periféricas. Ello ha significado dejar de lado la demanda de los sectores populares, particularmente los de las regiones periféricas.

Debido a este fenómeno y al alto costo relativo de los bienes y servicios producidos por tal tipo de industrialización, la expansión del mercado sólo puede operar en sentido "vertical", es decir, haciendo que el mismo grupo de compradores compre más cosas, o las mismas cosas, con mayor frecuencia. Así, mediante la concentración del ingreso y del mercado, los polos tradicionales han logrado afianzar su posición de beneficiarios más o menos exclusivos de los frutos del desarrollo, con la consecuente exclusión de la población de las regiones periféricas.

Al mismo tiempo, como resultado de la innovación tecnológica indiscriminada, el aumento de la producción industrial y agropecuaria y los correspondientes esfuerzos de inversión no se traducen en una ampliación proporcional del empleo. Según una estimación del Instituto Latinoamericano de Planificación y del Centro Latinoamericano de Demografía referida a 1968, el desempleo y el subempleo - expresados en términos de desocupación equivalente - representaban alrededor de una cuarta parte de la población activa total, es decir de unos 25 millones de personas.^{31/} Por otra parte, a fines de 1970 la proporción de empleo en la agricultura habría descendido hasta alrededor de 42 % del total, en comparación con más del 53 % en 1950; pero ese descenso relativo no se tradujo en aumentos significativos de la proporción de empleo en los sectores productores de bienes y servicios no agrícolas, la que era de 23.5 % en 1950 y se mantiene hasta hoy por debajo del 25 %. Ha habido incluso una ligera disminución de la proporción de empleo en la industria manufacturera, por el estancamiento de la participación en la industria fabril y la declinación de la correspondiente a la industria artesanal.

^{31/} Véase CEPAL, La economía de América Latina en 1968. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 69.III.G.3, páginas 7 y 8.

Los efectos adversos de este patrón de industrialización sobre el empleo bien pueden proyectarse aún sobre los próximos años. Es previsible que las posibles ampliaciones futuras del mercado externo, inclusive aquellas derivadas de acuerdos de integración y complementación económica subregional, no tengan efectos favorables para la ocupación debido a la necesidad de incrementar la productividad y las calidades impuestas por los altos niveles de competitividad que caracterizan al mercado internacional. También lo es que dicha expansión se opere en torno a la capacidad instalada excedente concentrada hasta ahora en las super-regiones. A la luz de la racionalidad del patrón vigente ambos objetivos instrumentales - productividad y calidad - conducen a la introducción de nuevas y más complejas tecnologías y a la concentración y contracciones del empleo, produciéndose así una típica causación circular que puede afianzar cada vez más la dependencia y ampliar la marginalidad social. Esto permite pensar que la población rural seguirá emigrando hacia las áreas metropolitanas en busca de empleo y ello determinará mayor congestión urbana y mayor desequilibrio en la estructura regional y urbana.

C. ALGUNOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES PROPIOS DEL UNIVERSO URBANO

Al lado de los dos anteriores tipos de problemas, que bien podrían considerarse exógenos en relación a la estructura urbana propiamente tal, existen otros de igual naturaleza estructural inherentes al universo local urbano.

Para comprender la naturaleza de dichos problemas debe tenerse presente que los centros urbanos - especialmente los grandes centros nacionales - constituyen la síntesis de los atributos y virtudes nacionales, pero también la de todos los desajustes, deficiencias, contradicciones e injusticias propias del patrón nacional de desarrollo y la organización social. En este sentido puede decirse que en dichos centros convergen parte importante de los efectos adversos o depredaciones que sobre el espacio y sobre la vida en comunidad ejercen el sistema socio-político y las estrategias de desarrollo. Tales efectos se aceleran, y amplían en el ámbito de las grandes concentraciones humanas que son, al mismo tiempo, los puntos de operación y fricción de los grandes intereses sociales y políticos. Y los conflictos llegan a niveles críticos en la medida en que el tamaño de la aglomeración aumenta, se rompen las escalas funcionales y ambientales humanas, la tierra urbanizada se hace escasa, y se desborda el déficit de empleo y de servicios. En esta forma el universo urbano - particularmente el metropolitano - adquiere el ambiente y el carácter conflictivo que le es propio.

Frente a esta situación el municipio latinoamericano aparece completamente desarmado y sin capacidad de iniciativa para organizar su propio espacio urbano. Los organismos públicos y los empresarios privados disponen a su antojo de la tierra y del ambiente urbano, lo congestionan, lo contaminan e impulsan su desarrollo generalmente al margen del interés de la comunidad urbana. Esto requiere servicios y coordinación en los procesos urbanos pero los municipios no funcionan como órganos de planificación y organización y prestación de servicios públicos y comunitarios. El volumen y la complejidad de los intereses en pugna dentro del espacio urbano suponen un arbitraje y una capacidad de intervención por parte del Estado en el plano local, pero los municipios carecen de herramientas institucionales y legales para actuar. Su posible acción es superada por el

/Estado-Nación

Estado-Nación o por los grupos privados de presión. En casi todos los países se ha fortalecido el poder nacional de intervención pero este no ha sido extendido a los municipios. Por el contrario, en más de siglo y medio de vida republicana, éstos han venido perdiendo el poder y la iniciativa que heredaron de la Colonia.

Como ya fue mencionado, toda la estrategia convencional de desarrollo latinoamericana está basada en las supuestas "economías" o ventajas que se generan en la aglomeración urbana. Es decir, en la existencia de ciudades con mano de obra disponible y capacitada y toda suerte de servicios de infraestructura, incluyendo la energía, las vías, la vivienda para los trabajadores y propietarios y toda suerte de servicios administrativos. Pero dicha estrategia no provee previamente a los municipios de los recursos financieros y administrativos para organizar y mantener dicha infraestructura. El resultado es que los empresarios privados y públicos ocupan, explotan, saturan y contaminan el espacio urbano sin ningún costo para ellos, mientras que los municipios tienen que cargar con los costos y responsabilidades de la solución de los problemas. Las estrategias de desarrollo impulsan el despoblamiento de los campos y el éxodo hacia las ciudades y los municipios tienen que enfrentar el problema de alojamiento, trabajo y servicios sociales y comunitarios para los nuevos contingentes.

A esto deben agregarse algunas depredaciones del espacio y el ambiente urbanos derivadas de ciertos valores socio-culturales dominantes y las correspondientes pautas de conducta propios del subdesarrollo latinoamericano. Una de ellas se relaciona, por ejemplo, con el carácter suntuario y el afán imitativo que por lo general tienen las obras públicas y la construcción edilicia en la mayoría de los grandes centros urbanos. En casi todos es fácil advertir el afán obsesivo de construir complejas autopistas, soberbios rascacielos y novedosos proyectos de remodelación urbana, obras que, además de su alto costo financiero y social, generalmente contribuyen a agravar los problemas urbanos. Es bien sabido que muchas de dichas autopistas han significado la destrucción de numerosas construcciones útiles, han alterado negativamente la vida y el funcionamiento de los respectivos barrios, y sólo han beneficiado al reducido estrato social que dispone de automóvil particular. Debido ello, principalmente,

/a la

a la falta de adecuada planificación y al intento de simular modernización y desarrollo e imitar a las grandes metrópolis de los países industrializados. Caracas - que conjuga el más espectacular conjunto de problemas y de inversiones para resolverlos - constituye quizás el ejemplo más conspicuo en este sentido.

También es fácil observar los ostentosos rascacielos innecesaria e irreflexivamente ^{levantados} en el centro de las grandes capitales, que producen alteraciones irreparables en el funcionamiento de las vías de acceso, los lugares de estacionamiento y las instalaciones de acueducto, alcantarillado, teléfono, bomberos, etc. Todo ello en países y ciudades donde la abundancia de tierras disponibles, los relativos precios bajos de ésta y las limitaciones en los recursos tecnológicos no justifican una alternativa como ésta que desajusta la densidad de ocupación, desequilibra el asentamiento urbano, congestiona y contamina el ambiente y pone en constante y serio peligro la seguridad de las personas y la propiedad. En este contexto carecen de sentido los rascacielos de más de 40 pisos que están de moda en São Paulo, Bogotá, México o Medellín y los de menor altura en Santiago, Lima, Caracas, o Quito. Esta tendencia adquiere mayor dramatismo en ciudades como La Paz, por el modesto tamaño de ésta y por la densidad de tierra urbana ocupada.

Carecen también de sentido las costosas "remodelaciones" que destruyen tantas o más viviendas que las que reemplazan a alto costo y con innegable efecto de segregación social. En Santiago, por ejemplo, se hicieron pocos años atrás, "remodelaciones" relativamente suntuarias en el centro de la ciudad para casi 100 000 personas, con la secuela de congestión y saturación, en vez de explorar la alternativa de una "ciudad satélite". Otro tanto puede decirse de la remodelación Tlaltelolco en Ciudad de México la cual, además, tuvo y parece seguir teniendo serias dificultades para encontrar suficientes familias con poder real de compra.

A todo esto hay que agregar las depredaciones funcionales y ambientales producidas por el transporte automotor individual. Esta solución, importada de los países industrializados de "occidente" e impuesta a través de la dependencia cultural y económica, se ha constituido en el factor de ruptura de los distritos céntricos de las grandes capitales

/latinoamericanas, tanto

latinoamericanas, tanto por el espacio ocupado en vías y estacionamientos de los vehículos, como por la formidable congestión del tránsito y la contaminación por gases tóxicos y el ruido. Todos estos efectos se agudizan en el caso de las capitales latinoamericanas, caracterizadas por un diseño de estricto corte colonial. Se trata de un problema ligado a los valores y patrones de consumo y de estatus social y también a las estrategias de industrialización dependiente. Por tanto, es explicable que los trastornos aumenten hasta hacer crisis y, antes bien, se acentúe por un tiempo más la proliferación de los automóviles particulares.

Frente a este complejo desafío, las políticas de desarrollo urbano han sido en la mayoría de los países generalmente desenfocadas, ineficientes, improvisadas y segregacionistas.

Han sido desenfocadas porque parecen apuntar más bien hacia los efectos que hacia las causas de los problemas del desarrollo urbano; parece buscarse el control de las construcciones y no de las fuerzas y motivaciones socio-políticas y económicas que las originan; parece pretenderse resolver los problemas en las propias áreas urbanas desestimando sus causas estructurales exógenas. También, porque los medios generalmente usados no guardan relación con los fines perseguidos. Tal es el caso, por ejemplo, de la concepción y funcionamiento de la administración municipal, que opera en la práctica fundamentalmente como foro legislativo y representativo de las diferentes clientelas políticas locales en vez de operar como corporación planificadora y organizadora de los servicios infraestructurales urbanos.

Han sido improvisadas porque, aun cuando casi todos los grandes centros cuentan con algún tipo de "plan regulador", tales instrumentos no son aplicados en forma continua y sistemática. Por otra parte, dichos planes generalmente son meros esquemas arquitectónico-urbanísticos que no incluyen las variables sociales, económicas y políticas. La selección y ejecución de las obras no responde generalmente a un plan coherente de prioridades concebido a mediano y largo plazo. En la práctica tal selección se improvisa ante conflictos específicos y responde en la mayoría de los casos a fines electorales y presiones de grupos de poder y, con menor frecuencia de sectores populares.

/Han sido

Han sido ineficientes porque por lo general no apuntan hacia los graves problemas del desarrollo urbano del presente y el futuro, sino hacia aspectos específicos parciales. Generalmente les falta coherencia, continuidad y el sentido de unidad de acción que corresponde a una unidad de desarrollo como lo es un espacio socio-económico urbano. En numerosos casos hay corrupción administrativa, burocratismo e incapacidad funcionaria. En la práctica las municipalidades constituyen en muchos casos el reducto de políticos mediocres y localistas o de desplazados de las esferas nacionales. Y generalmente constituyen el instrumento de poder de los terratenientes urbanos y rurales y de todos aquellos sectores que especulan con la tierra y los servicios urbanos. Todo ello se traduce en una administración deficiente.

Y han sido segregacionistas porque tales políticas y acciones se han traducido en la práctica en un cuadro de segregación social en el cual los sectores sociales de mayor ingreso ocupan los distritos de mejor calificación urbanística, ambiental y sanitaria y los dotados de todos los servicios infraestructurales, mientras que los de bajos ingresos generalmente ocupan los distritos de terrenos con pendientes de difícil acceso, o susceptibles de inundación, expuestos a las corrientes de humos tóxicos y con servicios infraestructurales deficientes o carentes de ellos. Este cuadro general se logra a través de la discriminación en el presupuesto de obras públicas y en las políticas de uso y ocupación del suelo y de expansión del área urbana. En relación con el primer aspecto es fácil ver como buena parte de los recursos municipales se invierten en obras suntuarias y vías de acceso rápido en los distritos residenciales de alto nivel de ingreso. En cuanto a las segundas se puede observar el contraste entre las bajas densidades de ocupación y las costosas especificaciones de diseño en los sectores de alto ingreso frente a las altas densidades y las pobres especificaciones en los de bajo ingreso; también son notorias las expansiones ilimitadas de los barrios de altos ingresos a base de altos costos sociales representados por la extensión antieconómica de los servicios de vialidad, agua, luz, teléfono, etc. Por este proceso se llega a un cuadro ecológico urbano abiertamente discriminatorio en el cual el proceso y las formas de asentamiento y las

/calificaciones urbanístico-

calificaciones urbanístico-ambientales del espacio ocupado se rige directamente por el poder de compra de la población. A ello debe agregarse la especulación y el engaño a las grandes y crecientes masas de migrantes en el mercado de tierras urbanas, como consecuencia de la falta de una política previsiva y justa de asentamiento controlado y planificado.

Estas características de la capacidad institucional y operativa del municipio y el comportamiento de las autoridades locales para enfrentar sus responsabilidades no constituyen simplemente un problema administrativo coyuntural. Es, en general, la expresión en el plano de la administración local de ciertas limitaciones y contradicciones del sistema socio-político vigente y de las estrategias nacionales de desarrollo en marcha. Por tanto, su superación no es fácil, ni puede ser planteada solamente en el plano local.

Así, la convergencia inevitable e incontrolada en el espacio urbano de muchos efectos adversos y depredaciones derivados de la estructura espacial y del patrón de desarrollo y la incapacidad estructural de los municipios para organizar el funcionamiento y el desarrollo de la vida urbana se traduce en lo que algunos han llamado "la crisis urbana": concentración indeseable e ineficiente del desarrollo y sus beneficios; crecimiento exagerado e incontrolado más allá de las escalas humanas y los "umbrales" y topes de funcionamiento; marginalidad socio-económica creciente; contaminación ambiental; agudización de los enfrentamientos de intereses de clases y sus secuelas de especulación, segregación social, invasión de tierras y represión.

Esta relación causa-efecto acentúa la naturaleza estructural de los problemas del desarrollo urbano y deja en relieve el carácter exógeno de muchos de los traumas que afectan la vida urbana en la mayor parte de los países latinoamericanos.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

A partir de la naturaleza social de la estructura urbana y de la directa influencia que ejercen sobre ella y su funcionamiento la estructura regional del país y las características del patrón tradicional de desarrollo podrían plantearse algunas conclusiones:

1. El sujeto fundamental de la estructura urbana es la sociedad urbana y no simplemente la infraestructura física y económica en la cual se apoya ella, ni la superestructura psico-social derivada del ambiente urbano. Ambos factores constituyen dimensiones especializadas de la misma entidad: la sociedad urbana, la cual es básicamente una proyección concentrada o aglomerada de la sociedad nacional sobre un espacio relativamente reducido y delimitado.

2. Los problemas de fondo de los centros urbanos sólo podrán ser entendidos y manejados en el contexto de la sociedad nacional, del sistema sociopolítico y del patrón general de desarrollo y sus correspondientes estrategias. Tales problemas se reflejan y adquieren niveles críticos en las grandes ciudades, pero en su gran mayoría ellos se originan fuera del universo urbano.

3. Estos problemas no constituyen desajustes coyunturales aislados sino más bien expresiones sintomáticas de procesos profundos de desajustes en las estructuras sociales, en el sistema regional de distribución de los esfuerzos y beneficios del desarrollo y en ciertos efectos adversos de las estrategias de desarrollo. Tienen, por tanto, un carácter estructural y, consecuentemente, sus soluciones están ligadas a las posibilidades de ajustes en las estructuras sociales y políticas y en los modelos de desarrollo.

4. En este contexto estructural, los esfuerzos correctivos de carácter local e infraestructural pueden tener algún impacto curativo sobre los efectos pero no necesariamente sobre las causas de los problemas y conflictos urbanos. Esta consideración no invalida dichos esfuerzos en su función paliativa, sino que tiende a precisar los límites de su impacto.

/5. Un nuevo

5. Un nuevo instrumental conceptual y metodológico es necesario para el análisis y el manejo de los problemas del desarrollo urbano. El disponible actualmente es de innegable carácter sectorial y enfoca básicamente y en forma alternativa los aspectos infraestructurales y superestructurales del medio urbano, soslayando en la práctica el sujeto fundamental de la estructura y el desarrollo urbano: la sociedad urbana.

6. Dados el carácter estructural y la naturaleza social de los problemas del desarrollo urbano, la formulación de dicho instrumental no podrá estar exenta de una alta dosis de contenido ideológico y de valoración subjetiva. Ello es así, porque las soluciones para la sociedad urbana presente y futura tendrán que estar forzosamente ligadas a una imagen programática de la sociedad y del destino humano deseados. Por esta misma razón, tampoco, podrán estar desligadas de un enfoque más integrado del desarrollo nacional que valore adecuadamente las variables sociales y espaciales del dicho proceso. Y tampoco podrán estarlo de políticas y estrategias alternativas de desarrollo que superen los efectos de desajuste, depredación y contaminación del espacio urbano que caracterizan a las vigentes en la mayoría de los países latinoamericanos.

ANEXO

EL CARACTER ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS DEL
DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA ^{1/}

Resumen

Por
Rubén D. Utría^{2/}

I. INTRODUCCION

1. La estructura urbana, su naturaleza y su dinámica constituyen algunos de los aspectos más rezagados en el dominio general de las ciencias y la tecnología. Los esfuerzos realizados y los logros no guardan relación con el carácter y la magnitud de los graves problemas urbanos que enfrenta la civilización contemporánea. Ello plantea varias paradojas.
2. Existen limitaciones de carácter conceptual, político y operativo que dificultan el enfoque y el manejo adecuado de la estructura urbana y sus problemas. Consecuentemente, los enfoques y las técnicas de trabajo disponibles no permiten una concepción unitaria del universo urbano, y, por ello, en la práctica han sido orientadas parcial y alternativamente hacia la infraestructura física y económica o hacia la superestructura psico-social. Esto tiene poco sentido porque ambos factores son dimensiones de la misma entidad: la sociedad urbana.

^{1/} Resumen de la ponencia presentada a la Reunión Continental sobre la Ciencia y el Hombre, celebrada en Ciudad de México entre el 20 de junio y el 4 de julio de 1973.

^{2/} El autor es Asesor Regional de las Naciones Unidas, adscrito a la CEPAL, pero las ideas expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad personal.

/II. NATURALEZA SOCIAL

II. NATURALEZA SOCIAL DE LA ESTRUCTURA URBANA

1. El sujeto fundamental de la estructura urbana es la sociedad urbana, la cual es básicamente una proyección concentrada, o aglomerada, de la sociedad nacional sobre un espacio relativamente reducido y delimitado. El alto grado de concentración y las formas de asentamiento, por una parte, y el sistema de relaciones socio-políticas, por otra, le imprimen matices propios al universo urbano. Así, la dinámica urbana es la dinámica de una sociedad caracterizada por gran actividad y complejidad y alto nivel de conflicto derivado de las presiones de trabajo, de clase, de ambiente y de fenómenos extra-urbanos.
2. Siendo la sociedad urbana el sujeto de la estructura urbana, lo que se desarrolla es dicha sociedad y lo que debe interesar principalmente a los urbanólogos y planificadores son los procesos sociales, societarios, económicos y políticos como sujeto fundamental de los problemas urbanos. Estos son los factores que determinan las condiciones de vida y de relaciones de la población urbana. La infraestructura (edificaciones, vías y servicios públicos y comunitarios) y la superestructura psico-social e ideológica constituyen funciones altamente dependientes de dichos factores. En este contexto la planificación física y las acciones de tipo sectorial local tienen alcances muy limitados.
3. Los esfuerzos orientados a la superación de los problemas del desarrollo urbano han estado orientados principalmente hacia los efectos y no hacia las causas. Ello explica en buena medida el fracaso sistemático de las políticas e instrumentos de planificación y control del desarrollo urbano.

/III. CARACTER ESTRUCTURAL

III. CARACTER ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO URBANO

1. Los problemas fundamentales del desarrollo urbano son de carácter estructural y no coyuntural. Además, se generan en buena medida fuera del universo urbano, particularmente en los desequilibrios de la estructura espacial del país y en el patrón tradicional de desarrollo y sus respectivas estrategias.
2. Entre los derivados de la estructura espacial podrían mencionarse los siguientes: a) asentamientos básicamente litorales, que se traducen en aglomeraciones en torno a algunos puertos y el correspondiente abandono de las tierras del interior; b) desajustes en el esquema de poblamiento que se traduce en sistemas inorgánicos de ciudades y polarización de la población en una o dos principales ciudades de cada país; c) alta ineficiencia en el esquema de ocupación del territorio que se expresa en abandono de tierras de alta potencialidad y sobrepoblamiento y sobreexplotación de zonas de montañas, con la consiguiente destrucción de los recursos, lo cual se traduce en creciente disminución relativa del espacio socio-económico debido al constante aumento de la población; d) agudos contrastes regionales que estimulan las migraciones más dinámicas; e) relaciones interregionales internas de dominación y dependencia, que reproduce a nivel nacional el adverso cuadro de "colonialismo interior"; f) concentración excesiva de los esfuerzos y beneficios del desarrollo en una sola región, lo cual se traduce en igual concentración de la población; g) crecientes alteraciones del equilibrio demográfico, como consecuencia de la no expansión del espacio socio-económico interno; y h) comienzos de ruptura del equilibrio ecológico como resultado del uso irracional de parte del territorio y los demás recursos naturales, así como de los desajustes del patrón de asentamiento.
3. Entre los problemas urbanos derivados del patrón de desarrollo y sus estrategias podrían mencionarse los siguientes: a) La incapacidad de las áreas litorales para albergar la población concentrada en ellas; b) la sobresaturación demográfica como resultado de la polarización del desarrollo y su secuela de creciente marginalidad socio-económica; c) los desajustes sobre el empleo, el patrón de consumo y las relaciones

/sociales del

sociales del patrón de industrialización dependiente; y d) los desajustes y sobrecostos sociales producidos por la falta de integración física, económica y cultural de todas las regiones y sus secuelas sobre las áreas metropolitanas. Además, son evidentes las correlaciones entre las políticas y estrategias de desarrollo y la configuración y agudización de los problemas urbanos.

4. Hacia los centros urbanos convergen los efectos espaciales adversos de los desajustes, injusticias y conflictos de intereses propios de una sociedad subdesarrollada como la latinoamericana. También convergen hacia ellos los desajustes y depredaciones producidas por el patrón de desarrollo, las correspondientes estrategias y políticas y el conjunto de valores y pautas de consumo y de comportamiento social. Todos estos factores negativos se combinan en complejos procesos y tienden a agudizarse en la medida en que aumentan el tamaño de la ciudad y se ahondan las contradicciones típicas del subdesarrollo. En este último sentido es notoria la tendencia suntuaria y simuladora de la construcción edilicia, expresada en complejas autopistas, soberbios rascacielos y costosas remodelaciones. También lo es la creciente y perturbadora presencia del automóvil como solución de transporte individual. Frente a esta situación el municipio latinoamericano aparece desarmado institucionalmente para intervenir y enfrentar el caos urbano, y las políticas de desarrollo urbano generalmente son desenfocadas, ineficientes, improvisadas y segregacionistas. Todos estos fenómenos son de carácter estructural y, por tanto, no pueden corregirse a través de medidas administrativas locales.

IV. CONCLUSIONES

IV. CONCLUSIONES

1. Los problemas del desarrollo urbano sólo podrán ser adecuadamente entendidos y enfrentados en el contexto de la sociedad nacional y del patrón general de desarrollo. Conocidos ya con cierta profundidad los aspectos relativos a la infraestructura física y a la superestructura psico-social, los esfuerzos de investigación científica deben concentrarse en el inmediato futuro sobre la sociedad urbana, propiamente tal, y sobre los efectos adversos del patrón de desarrollo nacional y sus estrategias.
2. Un nuevo instrumental conceptual y metodológico es necesario. El actual es inadecuado por su carácter sectorial, sus alcances coyunturales y por no apuntar al fondo social y político de la dinámica urbana.
3. El estudio de la estructura urbana y sus problemas tendrá forzosamente que estar afectado por una importante dosis ideológica y valorativa puesto que las soluciones han de estar ligadas a una imagen programática de la sociedad deseada.