

25 MAR 1975

CENTRO LATINOAMERICANO

63XL 0011502

25/8/76  
ARCHIVO DE DOCUMENTOS DE DEMOGRAFIA

Original NO SAIR de la oficina

LS/a

I 203

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE URBANIZACION,  
LA CONCENTRACION Y LA DISPERSION DE LA POBLACION  
EN AMERICA LATINA: SITUACIONES CRITICAS

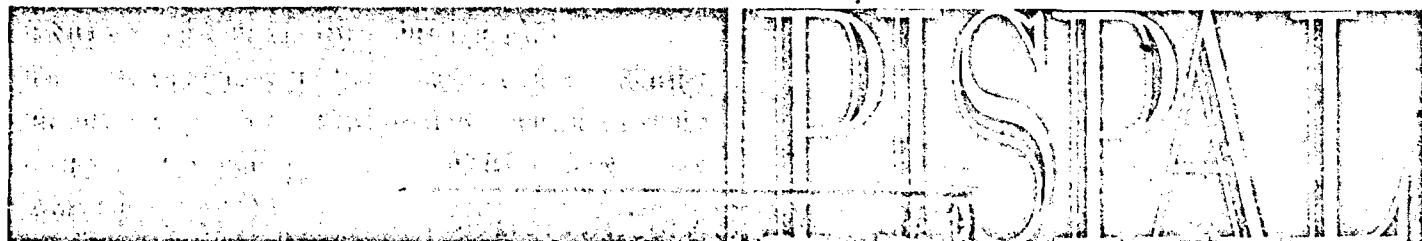
(Versión preliminar)

Ligia Herrera, Fernando Gatica y  
Ricardo Jordán

Documento de trabajo N°6

Santiago de Chile

Abril de 1975



CENTRO LATINOAMERICANO  
DE DEMOGRAFIA

10634

## II. LA URBANIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA;

## ALGUNAS CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES \*/

El proceso de urbanización se ha descrito como un fenómeno simultáneamente de tipo espacial y de tipo socio-económico. En el primer caso se hace referencia a la progresiva concentración de un porcentaje aceleradamente creciente de la población en áreas urbanas, que tiene como resultado la creación, crecimiento y transformación de ciudades. El segundo aspecto del proceso de refiere a la gradual transformación de sociedades rurales -supuestamente caracterizables y definibles como tales- en sociedades "modernas" urbano-industriales. En América Latina, la urbanización se ha caracterizado por un marcado desequilibrio en el desarrollo de ambos procesos; este desequilibrio está, en gran parte, condicionado tanto por la dinámica de los procesos de cambio en la estructura agraria como por las transformaciones que ocurren al interior de los propios centros urbanos.

Algunos de los rasgos de la estructura agraria más generalizada en América Latina han sido una alta concentración de la propiedad del suelo agrícola, frecuentemente acompañada de extrema subdivisión de la tierra en las áreas de minifundios; un lento desarrollo tecnológico, y relaciones de trabajo predominantemente dependientes, en presencia de mano de obra relativamente abundante, que generan niveles de ingreso monetario ínfimos para la gran masa de población campesina. Las formas de organización de la economía rural correspondiente a esa estructura, son compatibles con pautas demográficas de bajo crecimiento natural de la población rural, que resultan de altas tasas de natalidad compensadas con altas tasas de mortalidad. La disminución de estas últimas, fenómeno que se empieza a generalizar en el continente hacia los años 30 y que alcanza a la población rural, aunque en menor grado que a la población urbana, provoca un fuerte crecimiento demográfico en las áreas rurales. Este fenómeno, unido a la falta de dinamismo de la organización productiva agraria predominante, configura una de las condiciones más significativas para la intensificación de la emigración hacia las áreas urbanas. Al mismo tiempo, la presión demográfica rural actúa como una importante fuente de demandas de cambio de la vieja estructura agraria, que llevan en algunos casos hacia la expansión de las fronteras agrícolas y, en otros, hacia la modernización tecnológica de la agricultura.

---

\*/ Este capítulo fue preparado por Ricardo Jordán.

De otra parte, tanto el crecimiento físico de las ciudades, particularmente acentuado en la ciudad primada y en algunas urbes de tamaño intermedio, como la concentración urbana de la actividad industrial y de los servicios y la recepción de las sostenidas corrientes migratorias compuestas por individuos y grupos que buscan mejores condiciones y oportunidades de trabajo en la ciudad, tienen importantes consecuencias en las estructuras socio-económica de las áreas urbanas. La mayor parte del crecimiento urbano se asocia casi invariablemente a trasposos de población por migración interna, pero debe tenerse en cuenta sin embargo, que de ésta tan sólo aquellos migrantes que comienzan su vida activa urbana en ocupaciones no calificadas tienden a engrosar las capas sociales urbanas más bajas afectadas por una u otra forma de marginalidad, que se manifiesta en diversos indicadores tales como subempleo, bajos ingresos, deterioro de las condiciones materiales de vida, carencia de educación formal adecuada y calificación precaria o inexistente para el trabajo productivo. No obstante, en el conjunto de la población urbana los estratos bajos tienden a permanecer relativamente estables en su tamaño frente a los aumentos, también relativos, de los estratos ocupacionales asalariados abundantemente empleados en actividades de servicio.

En la configuración de la estructura socio-económica urbana el carácter manual o no manual de la ocupación parece haber sido por largo tiempo el principal componente de la brecha que de cierto modo separa social y económicamente a los estratos bajos urbanos -en los que ha recaído la mayor parte del costo social de la urbanización-, de los estratos medios y altos que en general han recibido los beneficios del proceso. Suficientemente conocida y observada es esta brecha que se expresa en los estilos de vida, la localización residencial, la composición del gasto familiar, las pautas de referencias culturales, los niveles y formas de organización social y política y el acceso a los centros de decisión públicos y privados. La expansión física urbana, la dinámica de la industrialización con insuficiente generación de empleo, el crecimiento de las capas asalariadas y la expansión ocupacional terciaria, son factores que, en conjunto, producen un cambio importante en la brecha anotada, que parece producirse cada vez más en términos de calificación o falta de calificación para el trabajo productivo. De este modo puede decirse que al mismo tiempo que aumenta la escala del desequilibrio entre la urbanización espacial y la urbanización socio-económica, se produce un importante cambio cualitativo en la configuración de la brecha distintiva

de la estructura socio-económica urbana y, por ende, en la conformación de los estratos y grupos sociales en los que recaen los problemas de los "deficit" de la urbanización.

Dependiendo del grado de permeabilidad de la brecha mencionada, que es variable entre los países de la región y que muy probablemente se asocia al carácter temprano o tardío del proceso de urbanización, es posible identificar distintas configuraciones de "capas medias" urbanas según las diversas vinculaciones socio-culturales y políticas que ellas tienen con los estratos altos y bajos de la estructura social. En algunos de los países de la región estas capas están en un proceso de gestación, pero en otros constituyen un sector social relativamente amplio, consolidado sobre bases sólidas y claramente diferenciables desde el punto de vista de sus motivaciones, aspiraciones y formas de comportamiento colectivo.

El análisis anterior adolece, es claro, de un alto grado de generalización y por tanto de simplificación; la realidad socio-cultural urbana es evidentemente mucho más compleja que lo que pareciera desprenderse de lo dicho. Individuos y grupos que desde el punto de vista, por ejemplo, de su inserción en el aparato productivo o de algunos aspectos de sus normas conductuales, se entenderían como "pertenecientes" a uno de los estratos antes mencionados, se comportan, desde otros puntos de vista, ya sea de forma atípica o conforme a las pautas "correspondientes" a otros grupos sociales.

En resumen, en las ciudades latinoamericanas, especialmente en las áreas metropolitanas, más que un sistema cultural integrado, se constituye una serie de subsistemas con características propias y diferentes formas y grados de inserción e integración sociales. La marcada estratificación de la ciudad en cuanto a calidad del medio, provisión de servicios y niveles de ingreso, es, entre otras, una expresión de estos hechos y es dentro de ese contexto que habrá que elaborar los análisis interpretativos del fenómeno y diseñar las políticas y estrategias de acción.

Otro tipo de desequilibrio característico del proceso de urbanización y del de concentración urbana de la mayoría de los países de la región radica en el hecho de que en ellos, a diferencia de lo generalmente sucedido en los países hoy desarrollados, el aumento acelerado del porcentaje de población que vive en ciudades de 20 000 habitantes y el ritmo de expansión de las grandes zonas

metropolitanas, así como la elevación de las tasas de crecimiento demográfico, se han producido con antelación o a mayor velocidad que el desarrollo industrial. Ello ha contribuido en gran medida a crear los problemas ya crónicos de desempleo y subempleo, de crecimiento exagerado del sector terciario, de bajos ingresos, de insuficiente ahorro e inversión y de desajustes entre la demanda y la oferta de bienes y servicios. Por otro lado, dicho desarrollo industrial espacialmente concentrado ha jugado un importante papel en la generación de las diferencias en el desarrollo de las distintas regiones de los países, lo que ha redundado en un aumento de los movimientos migratorios y en un sistema urbano desestructurado, macrocefálico y espacialmente inorgánico.

Cabe agregar que esta situación recién descrita responde también a factores tanto geográficos como históricos de tipo económico y político. En efecto, la localización actual de la actividad económica y la presente distribución de la población en América Latina son, de manera importante, el producto de condicionantes climáticas y de accesibilidad de ciertos territorios, del desarrollo urbano alcanzado con anterioridad a la conquista y de la organización económico-política, primero de la colonia y luego de la independencia, caracterizada por una fuerte dependencia de centros metropolitanos remotos y de la exportación de productos primarios.

Dentro de este esquema, en gran parte consecuencia, como se dijo, de la fuerte dependencia externa de la economía latinoamericana y de su proceso histórico-cultural, las ciudades primadas actúan tanto como centros periféricos de núcleos metropolitanos de categoría mundial, como de centros de espacios nacionales. Esta condición las ha caracterizado durante la etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo y de iniciación del proceso de industrialización en Latinoamérica. El agotamiento aparente de esta etapa plantea otras formas de desarrollo que crearán nuevas demandas de infraestructura y posiblemente una reformulación del esquema de organización espacial.

En otras palabras, si el desarrollo de América Latina se plantea en el futuro como ya se insinúa, sobre la base de la intensificación y modernización de la producción agropecuaria y la sustitución de importaciones de materias primas, productos intermedios y aún de bienes de capital; si la tendencia en cuanto a cambios en el estilo de desarrollo seguido se cristaliza, la orientación del proceso de urbanización deberá también, seguramente, modificarse. El desarrollo del nuevo

tipo de actividades o la intensificación de algunas ya existentes que supone esta nueva forma de desarrollo, debería significar importantes cambios en la distribución de la población y en la configuración espacial del sistema de asentamientos urbanos. Probablemente, en forma paralela a una "ocupación del interior" se iniciará un éxodo desde las tierras altas, fenómeno que en algunos casos ya se percibe con claridad.

Por último, tendería a cambiar también el proceso de concentración en la ciudad primada. Parece ser evidente que algunas urbes del continente han alcanzado ya dimensiones demográficas y físicas excesivas y que en ellas las inversiones adicionales necesarias para nuevas expansiones de servicios han llegado al umbral de los rendimientos decrecientes. Debieran surgir por tanto, nuevos esquemas de estructura urbana fundamentados en un análisis de costo-beneficio de las diferentes modalidades posibles de asentamiento.

Anteriormente en estas notas, se postulaba que uno de los elementos causantes del deterioro del medio urbano y de los déficits en la provisión de servicios en cantidad y calidad adecuadas a las demandas de la población, era la disparidad entre el ritmo del desarrollo económico y el proceso de redistribución del ingreso, y las aceleradas tasas de concentración demográfica en algunas áreas urbanas. Ahora se destaca que parece haber una relación directa entre esos problemas, el tamaño de la población y el área de una ciudad y que, por tanto, aunque se produjera un desarrollo acelerado y sostenido, pasados ciertos umbrales en términos de habitantes y superficie o del indicador que relaciona a ambos, la densidad, los costos marginales son mayores que los beneficios. Ello no quiere decir, sin embargo, que la causa del deterioro y de la deficiencia en la provisión de servicios sea el tamaño de la ciudad; aunque de hecho esas condiciones se hacen más evidentes en las grandes urbes, ellas son consecuencia de un proceso de cambio social anómalo que tiende a llevar a esos centros la pobreza, menos visible, de las zonas rurales y las ciudades menores.

Algunas cifras bastan para apreciar la magnitud del fenómeno que nos preocupa: en la actualidad el crecimiento de la población urbana en la región oscila aproximadamente entre un 5 y un 7 por ciento anual; se estima que en el año 2000, de los 600 millones de población total, unos 350 millones serán habitantes urbanos, y la gran mayoría de ellos vivirá en ciudades de 100 000 o más habitantes.

Además, de mantenerse el ritmo de concentración en las grandes ciudades y el deterioro del medio y de la calidad y cantidad de los servicios, aproximadamente 150 ó 200 millones de habitantes urbanos vivirán en condiciones deficitarias de vivienda y de servicios urbanos, incluidos los de salud y los educacionales.

33. Algunas estimaciones del esfuerzo financiero requerido para "asentar" de acuerdo a standards mínimos aceptables al incremento de la población urbana que se producirá de ahora al año 2000, indican que sería necesario realizar una inversión de alrededor de 390 mil millones de dólares. La estimación anterior no incluye el costo de realojar a los aproximadamente 72 millones de personas que habitan en condiciones inaceptables en el continente; tampoco incluye los recursos financieros necesarios para reponer las viviendas y los servicios urbanos que año a año terminan su vida útil. Se ha calculado que para cubrir los dos rubros recientemente mencionados, se requeriría alrededor de 110 mil millones de dólares que, sumados a la cifra dada con anterioridad, alcanzan a 500 mil millones de dólares en más o menos 25 años, o sea, 20 mil millones de dólares anuales.

34. Sin duda que las magnitudes anteriores indican la imposibilidad de encarar un programa de asentamiento masivo de la futura población urbana dentro de los esquemas estructurales actuales y con los instrumentos analíticos y de programación de que se dispone; los recursos con que cuentan los países de la región no lo permiten, a menos que se ponga en peligro las bases de su desarrollo.