

NACIONES
UNIDAS

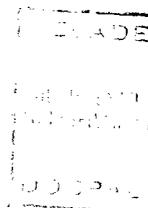


ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPID-B/33

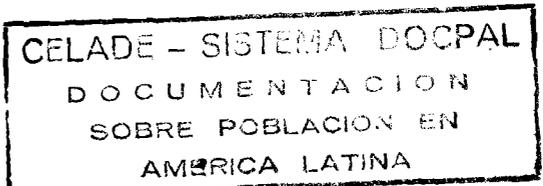


ALGUNAS IMPLICANCIAS DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE
LA POBLACION DE AMERICA LATINA */

CELADE

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, se ha tomado de una versión preliminar del CELADE de octubre de 1983.

CA-9-1173





CELADE

ALGUNAS IMPLICANCIAS DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL
DE LA POBLACION DE AMERICA LATINA.

(Versión preliminar)
Santiago, Octubre de 1983

11235.00

24736

m v

XI NU. CEPAL. CEIAD

Algunas implicancias de la distribución espacial de la población de América Latina; versión preliminar. Santiago: ILL 1983. 19 p.; incl. ref.

1983 Impreso General Fs

====> Solicitar a/por: DOCPAL: 11235.00

Frecuentemente los diagnósticos acerca de la distribución espacial de la población concluyen con la identificación de las "áreas críticas" respecto de las cuales se recomienda emprender acciones correctivas. Comúnmente estas "áreas críticas" se vinculan con una cierta percepción acerca del carácter "desmedido" de la concentración urbana y del "alto grado" de dispersión de la población rural. El propósito que se persigue es advertir como modalidades predominantes de localización de la población involucran procesos hacia los que, de un modo u otro, se dirige la normatividad vigente en los países de la región. Para ello, se analizan los siguientes temas: la concentración urbano-metropolitana; migración y empleo en las grandes ciudades; la organización social del espacio urbano; deterioro ambiental, t urbano y costos de urbanización.

<DISTRIBUCION DE LA POBLACION> <URBANIZACION> <CONSECUENCIAS ECONOMICAS> <CONSECUENCIAS SOCIALES>

XI

<ESPACIAL*> <POBLSOC> Cfd

1

ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA DISTRIBUCION
ESPACIAL DE LA POBLACION.

Frecuentemente los diagnósticos acerca de las tendencias de la distribución espacial de la población concluyen con la identificación de algunas "áreas críticas" respecto de las cuales se recomienda emprender acciones correctivas. Comúnmente estas "áreas críticas" se vinculan con una cierta percepción acerca del carácter "desmedido" de la concentración urbana y del "alto grado" de dispersión de la población rural. No siempre se ha hecho explícito, sin embargo, el marco valorativo en el que se apoyan tales apreciaciones, lo cual dificulta la evaluación de lo que se desea señalar con los vocablos "desmedido" y "alto grado"; tampoco se ha precisado suficientemente el alcance y sentido que se otorga a la expresión "área crítica" por cuanto, habitualmente, se omite mencionar los supuestos en que se apoya la identificación de cada rubro incorporado bajo aquella designación; por ende, resulta extremadamente difícil reconocer, a partir de tal visión diagnóstica, las condiciones a las que se aplicarían las recomendaciones para la acción.

Teniendo en cuenta las complicaciones que presenta un enfoque orientado a la detección de "áreas críticas", así como la fuerte heterogeneidad existente en América Latina, en general, y dentro de cada país, en particular, se consideran, en esta oportunidad, sólo algunas implicaciones económicas y sociales de las tendencias de la distribución de la población. El propósito que se persigue es advertir cómo las modalidades predominantes de localización de la población involucran procesos hacia los que, de un modo u otro, se dirige la normatividad vigente en los países de la región. Aun cuando el mundo real presenta una gama muy amplia de formas de instalación humana en el territorio, se ha estimado prudente poner énfasis en aquellas que se hacen evidentes en la mayoría de las naciones. Por cierto, la reseña esquemática que se presenta a continuación aborda aspectos cuyo conocimiento cabal demandaría un análisis más pormenorizado de cada situación particular.^{1/}

^{1/} Las referencias corresponden a los países con economías de mercado dentro de la región.

La Concentración Urbano-Metropolitana

Un primer aspecto de la distribución espacial de la población de América Latina que merece especial mención corresponde al proceso de urbanización. Como parte de un conjunto de cambios que afectan a sus estructuras económicas y sociales, la población latinoamericana ha perdido su carácter predominantemente rural para adquirir una creciente fisonomía urbana. Aún más, como ha sido señalado en múltiples estudios, esta expansión urbana se ha distinguido por una concentración en ciudades de 20 mil habitantes y más. Durante los años cincuenta y sesenta pudo observarse que, además de experimentar un incremento incesante, la concentración se tornaba especialmente evidente en las ciudades mayores de los países. No obstante que esta tendencia parece atenuarse, e incluso mostraría signos de reversión en algunos países, durante la década de los setenta, las perspectivas de crecimiento de las grandes ciudades siguen teniendo validez. Múltiples son las consecuencias que suelen adjudicarse a este proceso de urbanización concentrada tan difundido a través de la región.^{2/}

Si bien puede reconocerse que un conjunto de políticas nacionales ha tenido como propósito contrarrestar la concentración, basándose en una manifestación crítica de las tendencias operantes, la experiencia ha mostrado que esas propuestas de acción han tenido magros resultados cuando no abiertos fracasos. Muchos de los diagnósticos que sirven de punto de partida a esas formulaciones políticas, parecieran dejar de lado el hecho que el juego de las fuerzas del mercado, dentro de un estilo de desarrollo que propende a un proceso de acumulación centrado en la industrialización, favorece las tendencias concentradoras. En rigor, la concentración geográfica no puede considerarse aisladamente de las dimensiones de un proceso global cuya lógica tiende a la concentración.^{3/} Una serie de factores específicos han contribuido a que las ciudades principales resulten particularmente ventajosas para la localización de las actividades industriales y del complejo de servicios que les han sido

^{2/} Esta condición compartida no supone una presencia similar en todos los países; en rigor, la concentración se ha desenvuelto con ritmos e intensidades muy diferentes.

^{3/} Véase, al respecto, de Mattos, Carlos, "Crecimiento y Concentración Espacial en la América Latina: Algunas Consecuencias", en El Trimestre Económico, vol. XLVIII (2), N°190 (1981), pp.341-362. En su análisis de la urbanización industrial capitalista y la concentración económica y espacial,

concomitantes. Al respecto cabe mencionar el acceso al mercado más amplio en el país, la mejor dotación de infraestructura, el mayor contingente de fuerza de trabajo aglomerada, habitualmente la localización del poder político nacional, el funcionamiento de mecanismos de intermediación financiera, la presencia de otros productores que actúan como proveedores y demandantes de insumos.^{4/} No se puede omitir, además, el hecho que muchas economías de escala se logran merced a indivisibilidades tecnológicas. Se ha podido detectar, por otra parte, que el proceso de concentración aunque ha mostrado variaciones, tiende a retroalimentarse generando condiciones favorables al aumento de las escalas de producción y a la elevación de la productividad.^{5/} En el Brasil, por ejemplo, se ha detectado que, a medida que crece el tamaño de la ciudad, aumenta la diversificación de la estructura económica, se amplía el tamaño medio de las empresas y, además, la productividad del trabajo en la industria se eleva como resultado del incremento en la relación capital/mano de obra y de la existencia de

Continúa nota de pág. anterior ... Garza concluyó que esta última es imprescindible para el logro de la primera (Garza, Gustavo, "La Concentración Económico-Espacial en el Capitalismo: Análisis Empírico", en Demografía y Economía, vol. XIV, N°3 (1980), pp. 275-290). De modo similar, Hernández afirma que la búsqueda de bajos costos de operación y producción, así como las mayores economías en la distribución de los productos son la regla básica para la aplicación de los recursos productivos, por tanto, la selección de los centros urbanos mayores como epicentro para la inyección de capitales productivos es el resultado lógico de la forma como opera la inversión productiva de capitales en su proceso de inversión (Hernández, José Enrique, "Notas sobre la Distribución de la Población en Colombia", en Lecturas de Economías, Nos.7-8 (1982), pp.63-86). La tendencia hacia la aglomeración ha sido estudiada por numerosos autores, entre ellos Semevski, que considera que la misma es una "ley objetiva de la geografía económicas que entró en vigor simultáneamente con la aparición de la producción industrial ... y su concentración en ciudades (Semevski, Boris, "El Principio de Aglomeración y su Función en el Proceso de Urbanización" en Chávez, Ernesto, ed., Urbanización y Sistemas de Asentamiento, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1981).

4/ Un detallado análisis es efectuado por de Mattos, Carlos, en El Proceso de Concentración Territorial, ¿Obstáculo para el Desarrollo? (Santiago, ILPES, Documento CPRD-C/69, 1983). De Mattos cita también una investigación sobre "decisiones locacionales" realizada en el Brasil en 1982 cuyos resultados reafirman la importancia de los factores mencionados.

5/ Véase, al respecto, Appelbaum, Richard A. et al, The Effects of Urban Growth, A Population Impact Analysis (N. York, Praeger, 1976). Acerca de las evidencias empíricas de que, en términos de "eficiencia económica", las ciudades de mayor tamaño son ventajosas, véase, por ejemplo, Alonso, William, "The Economics of Urban Size", en Papers of the Regional Science Association, vol. XXVI (1970), pp. 67-83; Hoch, Irving, "Income and City Size", en Urban Studies, vol. 9, N°3 (1972), pp. 299-328. Mera, Koichi "On the Urban

economías de escala.^{6/} Todo este conjunto de antecedentes contribuye a mostrar que la concentración urbana, como parte del proceso global de concentración tecno-económica, constituye un componente básico del estilo de desarrollo predominante en los países latinoamericanos.

Los antecedentes disponibles permiten señalar que "las áreas principales de concentración de población tienen ya una magnitud tal que resulta poco probable que, en las condiciones actuales, antes de mucho tiempo pueda producirse una reversión relevante del proceso".^{7/} Aparentemente, las ciudades mayores siguen exhibiendo condiciones favorables para el desenvolvimiento del estilo de desarrollo predominante; los signos de mayor productividad continuarían vigentes en esas concentraciones poniendo en entredicho el supuesto de la teoría económica en cuanto a que la productividad entre diferentes zonas tendería a igualarse en virtud de la migración a las zonas donde los salarios son más elevados.^{8/} Es probable que tal situación se deba a que las eventuales deseconomías de aglomeración no han puesto en jaque a las economías que se derivan de ella o a que las deseconomías que existen son externas a las empresas, en el sentido que éstas no internalizan los costos de contaminación o de congestión, sino que éstas estarían descargándose sobre el conjunto de la sociedad. Pudiera suponerse que así como el Estado contribuyó a sentar condiciones para el establecimiento de la concentración espacial también esté proporcionando los medios para su fortalecimiento. En la medida que el Estado representa las fuerzas directamente involucradas en la propulsión del estilo de desarrollo predominante no resultaría extraño constatar que se esté subsidiando, sea de modo directo o indirecto, al sector privado. De esta forma la modalidad de asignación de recursos ligada a la industrialización conduce a una cierta inevitabilidad de la concentración urbana que, por lo demás, muestra ser eficiente

Continuación nota 5/ ... Agglomeration and Economic Efficacy", en Economic Development and Cultural Change, vol. 21, N°2 (1973), pp. 309-324; Sveikauskas, Leo, "The Productivity of Cities", en Quarterly Journal of Economics, vol. LXXXIX, N°3 (1975), pp. 393-413; Segal, David, "Are There Returns to Scale in City Size?", en The Review of Economics and Statistics, vol. LVIII, N°3 (1976), pp. 339-350.

6/ Tolosa, Hamilton C., "Desenvolvimento Urbano no Brasil: Uma Interpretação Econômica", en Revista de Administração Pública, vol.12, N°2 (1978), pp.67-90. Véase, también, Rocca, C.A., "Productivity in Brazilian Manufacture", en Bergsmann, J., ed., Brazil: Industrialization and Trade Policies (Londres, Oxford University Press, 1970).

7/ De Mattos, El Proceso de Concentración ..., Op.cit., p. 13.

8/ Naciones Unidas, Modalidades del Crecimiento de la Población Urbana y Rural (Nueva York, ST/ESA/SER.A/68, N°de venta: S.79.XIII.9), español, pp.43-49.

en cuanto a la generación de economías de escala para el capital industrial.^{9/} Bajo tales condiciones una reducción del gasto público en la gran ciudad, como intento por frenar su crecimiento, pudiera implicar una reducción de la tasa de crecimiento económico. De otro lado, restringir el crecimiento demográfico de la gran ciudad involucraría intervenir en las fuentes de expansión de la misma, de lo cual pudiera derivarse que la política pertinente se reduciría a disminuir la tasa de crecimiento de la población del país.^{10/}

Si desde el punto de vista del proceso de acumulación la concentración espacial resulta funcional, es importante tener en cuenta, entonces que las grandes ciudades continuarán existiendo como una realidad fundamental de la distribución espacial de la población; en tanto se mantenga la desigualdad inherente a la modalidad de desarrollo de las fuerzas productivas, la tendencia concentradora mantendrá su ímpetu.^{11/} El hecho que en algunos países se advierte una cierta atenuación del ritmo de expansión de las grandes ciudades no desmiente el que las mismas sigan teniendo una gravitación relativa considerable y un tamaño absoluto en aumento. Por otra parte, como lo sugieren los casos del Brasil y de México, este "gigantismo" pudiera verse modificado por el surgimiento de nuevos modelos de aglomeración metropolitana en que se redefinen grandes espacios en torno a un núcleo central. Además, se ha podido apreciar que trascendidas ciertas magnitudes demográficas estas aglomeraciones experimentan una declinación relativa de sus tasas de incremento. Por último, la morigeración del ritmo concentrador debe entenderse también como parte de una tendencia a la disminución del crecimiento urbano y del incremento demográfico de los países.^{12/}

9/ Geisse, Guillermo y Valdivia, Mario, Economía y Política de la Concentración Urbana en Chile (Santiago, PISPAL, mimeo., 1979).

10/ Naciones Unidas, Modalidades del Crecimiento ..., Op.Cit., p. 49.

11/ Conjuntamente con el uso también desigual de las condiciones naturales y sociales de la producción, la concentración de los medios de producción en los sitios más favorables resulta en presión sobre las modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo. Estas tendencias sociales generan, por lo tanto, los "problemas (desequilibrios) regionales" como sostiene Janssen, B. ("Het Regional Probleem als een Politick Problem", en Politiek en Ruimte, 1º de abril de 1981, pp.77-102, citado por Slater, David, "El Estado y la Cuestión Regional en América Latina", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XVII, N°66 (1983), pp. 20-55).

12/ Lattes, Alfredo, Acerca de los Patrones Recientes de Movilidad Territorial de la Población en el Mundo (Buenos Aires, CENEP, 1983).

Migración y Empleo en las Grandes Ciudades

Las desigualdades en el reparto y desarrollo de las fuerzas productivas conllevan desigualdades en cuanto a las condiciones materiales de existencia de la población. Con frecuencia se sostiene que estas diferencias se encuentran en la base de los movimientos espaciales de la población. Aun cuando no se dispone de información reciente acerca del aporte migratorio al crecimiento de las grandes ciudades, existen indicios para suponer que esta contribución, siendo importante, ha ido perdiendo peso relativo. Una combinación de elementos de expulsión y atracción intervienen en esta transferencia demográfica. Las evidencias disponibles tienden a desmentir, en todo caso, las apreciaciones negativas respecto del sino de los migrantes en las grandes ciudades. No obstante las dificultades asociadas a la inserción dentro de un ambiente diferente, se ha podido apreciar que los migrantes no se encuentran en condiciones desventajosas respecto de los nativos de las áreas metropolitanas en términos de las opciones económicas y sociales.^{13/} Es probable que la migración a estos grandes centros contribuya a la movilidad social de quienes no han podido mejorar sus condiciones socioeconómicas en sus lugares de origen, urbanos o rurales.^{14/} Las implicaciones que se derivan de estos antecedentes permiten poner en duda las sugerencias acerca de la conveniencia de restringir la migración a las grandes ciudades.

Parte importante del diagnóstico tradicional acerca del carácter "negativo" de la concentración urbana se vincula con la supuesta incapacidad de las grandes ciudades para ofrecer puestos de trabajo a la población. De ello se derivaría

13/ Véase, Alberts, Joop, Migración hacia Areas Metropolitanas de América Latina (Santiago, CELADE, 1977). CEPAL/CELADE, Desarrollo, Estilos de Vida, Población y Medio Ambiente en América Latina (Santiago, E/CEPAL/CELADE/L.2, IESA/P/ICP.1984/EG.III/9, 1983); Urzúa, Raúl, Social Science Research on Population and Development in Latin America (Ciudad de México, IRG, Apéndice 11, 1978).

14/ Simmons, Alan; Díaz-Briquets, Sergio y Laquian, Aprodicio A., Social Science and Internal Migration (Ottawa, International Development Research Centre, 1977). Acerca de la movilidad socio-ocupacional de los migrantes, véase, Castillo, Dimas, Migración y Movilidad Socio-Ocupacional en la Región Metropolitana de Panamá (Santiago, CELADE, mimeo., 1982). Tolosa ha encontrado que los migrantes de origen urbano muestran una alta capacidad de adaptación que, en algunos casos, se manifiesta en una movilidad mayor que los nativos de las ciudades de 50 mil y más habitantes del Brasil (Tolosa, Hamilton C., "Causes of Urban Poverty in Brazil", en World Development, vol.6, N°9/10 (1978), pp. 1087-1101.

que estos núcleos serían acumulaciones de pobreza caracterizados por su incapacidad para dar satisfacción a las necesidades básicas. Indudablemente las grandes ciudades forman parte de la condición socialmente inequitativa que presenta el estilo de desarrollo predominante y es evidente que en aquéllas se tornan mucho más visibles las insatisfacciones que experimentan las clases sociales más pobres. No obstante lo anterior, un estudio de la CEPAL ha mostrado que en las grandes ciudades se registran ingresos per cápita más elevados y distribuidos de modo menos desigual que en el conjunto de los países en que ellas se sitúan.^{15/} Sin embargo, los sesgos introducidos por la generalización de las transacciones monetarias, los patrones de consumo del ámbito metropolitano y el mayor costo relativo de los medios de subsistencia, den lugar a una estructura de gasto que restringe la capacidad de ahorro y origina un generalizado endeudamiento. Se ha sugerido que esta última situación está asociada a la adopción de modelos de consumo de bienes durables por parte de los diferentes estratos urbanos.^{16/} En todo caso, se ha podido determinar que las condiciones de pobreza son más acentuadas en las áreas rurales que en las urbanas y que los pobres urbanos se localizan mayoritariamente fuera de las áreas metropolitanas, particularmente en las ciudades más pequeñas.^{17/}

Con relación al empleo se afirmaba hace algunos años que la migración a los principales centros urbanos, la desocupación encubierta y el aumento persistente del desempleo abierto constituían problemas de creciente gravedad. Si bien se ha apreciado un cierto aumento del desempleo abierto en años recientes, como expresión de las condiciones recesivas mundiales y de las crisis internas, las tasas pertinentes no parecen ser muy elevadas en algunos países. Aun cuando el desempleo abierto es un fenómeno esencialmente urbano es probable que el subempleo, con ocupación inestable en actividades de baja productividad

15/ CEPAL, "Distribución Comparada del Ingreso en Algunas Ciudades de América Latina y en los Países Respektivos", en Boletín Económico de América Latina, vol. XVIII, Nos.1-2 (1973), pp. 13-44.

16/ Filgueira, Carlos, "Acerca del Consumo en los Nuevos Modelos Latinoamericanos", en Revista de la CEPAL, N°15 (1981), pp. 74-115.

17/ Véase, al respecto, Selowsky, Marcelo, "Income Distribution, Basic Needs and Trade-Offs with Growth: The Case of Semi-Industrialized Latin American Countries", en World Development, vol. 9, N°1 (1981), pp. 73-92.

e ingresos reducidos e irregulares, tenga una mayor significación. Aún así, las estimaciones sobre subutilización de la fuerza de trabajo indican que ésta es proporcionalmente más elevada en las zonas rurales.^{18/}

No puede desconocerse, sin embargo, que un alto porcentaje de los subempleados se sitúa en el medio urbano constituyendo lo que PREALC denomina como "sector informal".^{19/} Paradojalmente se ha apreciado que los porcentajes de subempleo urbano han ido aumentando a pesar de que la dinámica de creación de puestos de trabajo en las actividades urbanas modernas se ha distinguido por altas tasas de crecimiento. Esta situación aparece explicada por la velocidad con que se ha producido la transferencia de población desde los sectores agrícolas a los urbanos, componente inseparable del proceso de urbanización regional, por el elevado ritmo de crecimiento de la población urbana en edad de trabajo y por los aumentos en las tasas de participación. Muchos de estos cambios aparecen ligados a la migración. Ahora bien, ésto no implica que los migrantes se incorporan necesariamente a las actividades de menor productividad; sin perjuicio de que durante su primer tiempo de residencia en las grandes ciudades algunos de estos desempeñan labores en servicio, o en actividades para las que no se requiere de calificación, se ha observado que progresivamente se incorporan al mercado regular de trabajo.^{20/} De otro lado, aunque con variaciones notables entre los países de la región, el crecimiento que han tenido las ocupaciones del llamado "sector informal" en las grandes ciudades requiere de análisis más profundos, particularmente si se tienen en cuenta las perspectivas futuras del empleo en las ciudades.^{21/} En este sentido, parece

18/ Se estima que hacia 1980 el subempleo afectaba al 19,5 por ciento de la fuerza de trabajo urbana de 14 países de la región y al 22,6 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola de los mismos países. En términos absolutos, el subempleo afectaba a 14 millones de personas en el medio urbano y a otros 9 millones en el rural. Véase, PREALC, El Subempleo en América Latina: Evolución Histórica y Requerimientos Futuros (Santiago, PREALC, 1981, documento de trabajo N°198).

19/ PREALC, Sector Informal: Interrogantes y Controversias (Santiago, PREALC/OIT, 1978).

20/ Véase, por ejemplo, Goodman, David E. y Oliveira, Daniel R., "Desempleo Urbano no Brasil" en Pesquisa e Planejamento Economico, vol.7 (1977), pp. 551-580.

21/ Cualquiera evaluación que se haga de esta situación no debe omitir el hecho que muchas "subocupaciones" urbanas pueden proporcionar gratificaciones mayores que ciertas "ocupaciones" del medio rural; todavía más si habiendo desocupación en las ciudades la migración continúa es probable que ello sugiera que el desempleo es todavía mayor en las áreas de origen de los migrantes. Véase, al respecto, Cardona, Ramiro y Simmons, Alan, "Apuntes
(Continúa nota en pág. siguiente)

indiscutible que, dadas las actuales tendencias demográficas y modalidades de participación en la actividad económica, la fuerza de trabajo de aquellas ciudades seguirá aumentando con rapidez. La intensidad de la presión por nuevos empleos proseguirá en los años próximos aun cuando disminuya la tasa de crecimiento de estas aglomeraciones. Tales perspectivas involucran un desafío importante si se aspira a proporcionar plazas laborales en sectores de mayor productividad.^{22/}

Una característica importante del empleo en las ciudades de mayor tamaño consiste en la participación más elevada de la mujer en actividades de los sectores terciario y secundario. Esta incorporación femenina en tareas productivas urbanas, que implican una incompatibilidad de roles entre madre y trabajadora fuera del hogar, ha sido identificada frecuentemente como un factor que contribuye a definir preferencias por familias más pequeñas. Simultáneamente, con el desempeño de este papel económico de la mujer, la elevación del grado de escolaridad y, eventualmente, las aspiraciones por una movilidad social ascendente, son elementos que, dentro del medio urbano, se presentan asociados con una tendencia a la reducción de la fecundidad. Se estima que las pautas de interacción social que se desenvuelven en el ámbito metropolitano parecieran haber conducido a cambios en la esfera motivacional y actitudinal que tiene profundas implicaciones en la dinámica demográfica.^{23/} Los efectos que estas mudanzas pudieran tener sobre el comportamiento de los migrantes representa un campo todavía escasamente explorado.

Continúa nota 21/... sobre la Concentración de la Población y la Llamada Crisis en las Grandes Ciudades", en Cardona, R., ed., Colombia: Distribución Espacial de la Población (Bogotá, Corporación Centro Regional de Población, 1976, pp. 203-230. Por otra parte, Atria ha mostrado que si bien las actividades del "sector informal" producen ingresos muy inferiores a los de otras actividades urbanas, ellos son muy superiores a los generados, como promedio, por el trabajo agrícola (Atria, Raúl, Heterogeneidad Estructural Urbana y Dinámica Poblacional, Santiago, PISPAL, 1975, mimeo., documento de trabajo N°5).

^{22/} Véase, al respecto, Tokman, Víctor E., "Estrategia de Desarrollo y Empleo en los Años Ochenta", en Revista de la CEPAL, N°15 (1981), pp. 139-148.

^{23/} Rosen, Bernard D. y Simmons, Alan B., "Industrialization, Family and Fertility: A Structural-Psychological Analysis of the Brazilian Case" en Demography, vol. 8, N°1 (1971), pp. 49-69.

La Organización Social del Espacio Urbano

Otro aspecto al que se ha conferido un lugar de privilegio en las concepciones "catastrofistas" acerca de la gran ciudad corresponde al espectro de la marginalidad. Ya se ha señalado que los antecedentes disponibles muestran que la pobreza alcanza proporciones mayores en las zonas rurales y urbanas pequeñas que en las áreas metropolitanas. Además, las evidencias apuntan hacia el hecho que la migración es un fenómeno que involucra fuerte heterogeneidad por lo cual no resulta válido sostener que los migrantes sean más pobres que los nativos metropolitanos o menos exitosos que éstos en cuanto a movilidad social. De otro lado la amplitud y el dinamismo que exhibe el llamado "sector informal" del empleo urbano, en un ámbito en el que no es materialmente posible la actividad de subsistencia orientada a la producción de medios de vida alimenticios, sugiere que el mismo produce para el intercambio y que, aunque no genera un excedente, responde a una demanda lo suficientemente solvente como para permitir que se cubran los costos de producción de la fuerza de trabajo. Naturalmente, la persistencia del "sector informal" depende de un exceso de oferta de mano de obra con relación a la demanda de trabajo de los sectores de mayor productividad, pero desde el momento que aquel sector se inscribe dentro de los circuitos económicos de la gran ciudad el término "marginal" pareciera perder vigencia al menos en su acepción original.^{24/} Más recientemente se ha abstraído de tal concepción la forma particular de asentamiento de la población pobre en las grandes ciudades designándosele como marginalidad ecológica. Se trata, en esencia, de lo que otros autores han denominado como el habitat popular de las grandes ciudades.^{25/}

El tratamiento del tema del habitat popular, como expresión de la pobreza urbana -y no exclusivamente de quienes son trabajadores por cuenta propia, sino también de porciones importantes del proletariado industrial- se encuentra

24/ Si bien el concepto parece haber sido acuñado por la CEPAL ("Creación de Oportunidades de Empleo en Relación con la Mano de Obra Disponible", en Hauser, Philip, ed., La Urbanización en América Latina, Lieja, UNESCO, 1962) para describir la situación de la mano de obra que percibe bajos ingresos como fruto de un trabajo no productivo o irregular, la formulación de una teoría de la marginalidad fue efectuada por DESAL (Vekemans, Roger, "Tesis Fundamental", en DESAL, América Latina y Desarrollo Social, Buenos Aires, Ed. Antártica, 1964). De acuerdo con este último enfoque los marginales configurarían un estrato social que estaría económica, social y culturalmente "desintegrado" de la sociedad. En ambos casos la definición operacional de los marginales se apoya en un referente ecológico (la vivienda o el barrio).

25/ Hardoy, Jorge E., "Regional and Urban Development Problems", editorial, en Regional Development Dialogue, vol.3, N°2 (1982), español, pp.IX-XV.

indisolublemente ligado al análisis del proceso de organización social del espacio intra-urbano. Esto involucra las modalidades de apropiación de la tierra, las acciones relativas a vivienda, la normatividad urbanística y las políticas de provisión de servicios básicos. El control que se ejerce sobre el suelo urbano es un elemento de importancia instrumental en el surgimiento y la profundización de las desigualdades sociales así como un medio para la formación y expansión del capital inmobiliario.^{26/} La tierra urbana es parte de un mercado inmobiliario amplio en el que intervienen diversos actores, entre ellos propietarios, fraccionadores, constructores, promotores y financistas. En muchas de las grandes ciudades de América Latina se ha producido una elevación sostenida de los precios de la tierra que ha tenido "efectos regresivos" sobre la vivienda popular encareciéndola y forzando a los más pobres al hacinamiento en tugurios de las áreas centrales o en zonas periféricas carentes de servicios básicos. Indiscutiblemente el crecimiento de la población de las grandes ciudades, aun cuando la tasa de incremento sea relativamente baja, origina aumentos absolutos en el número de habitantes que refuerzan las presiones por tierra para uso residencial. Bajo condiciones de aumento de los costos de urbanización y aguda especulación con la tierra, la oferta resulta sobrepasada por la demanda. Todavía más, frecuentemente la reglamentación sobre el uso del suelo contiene normas restrictivas de la oferta que impulsan una mayor elevación de los precios de la tierra.

En muchas ciudades el capital financiero ha ido articulando una oferta "integrada" de suelo, urbanización y vivienda, modalidad de operación que reporta una fuente amplia de ganancias (renta de la tierra, utilidad del capital invertido en construcción, interés del capital financiero). Los proyectos diseñados bajo la modalidad "integrada" contribuyen a segregar todavía más la estructura urbana interna ahondando las diferencias entre los distintos estratos sociales en cuanto a sus pautas de localización. A su vez, la inversión pública en la dotación de infraestructura urbana tiende a concentrarse en

^{26/} Geisse, Guillermo y Sabatini, Francisco, "Renta de la Tierra y Heterogeneidad Urbana", en Revista Interamericana de Planificación, vol.XV, N°59 (1981), pp.7-30.

los barrios de mayores ingresos elevando la valorización de los mismos,^{27/} en tanto que deja desatendidas las necesidades de los estratos populares. Por otra parte, las políticas de vivienda emprendidas por el Estado han absorbido, en algunos países, ingentes recursos; con frecuencia, sin embargo, las acciones en este campo no han proporcionado efectos redistributivos, sino que han adquirido ribetes regresivos. Así, las ventajas arancelarias y tributarias concedidas tienden a beneficiar a las empresas constructoras y a los estratos de ingresos medios y altos que, debido a las desigualdades en la distribución del ingreso, son los únicos que acceden a los préstamos de financiación concedidos por las instituciones establecidas para fomentar una ampliación de la demanda efectiva de viviendas. "De hecho, las políticas habitacionales estatales confirmaron o reforzaron ... las relativas ventajas de las que gozaban los estratos medios en la estructura social urbana".^{28/}

Dadas las condiciones predominantes en la región es evidente que el mercado no podrá satisfacer las necesidades de vivienda de una población en expansión. Numerosas son las preguntas que podrían hacerse sobre esta materia. Una primera alude a la paradoja corrientemente advertida de la simultaneidad entre escasez de tierra de bajo costo y existencia de grandes lotes vacantes dentro del perímetro. Otra concierne a la tendencia horizontal -y discontinua- del crecimiento de las ciudades lo que redundará en una elevación de los costos de urbanización y en la restricción de la oferta de tierra. Con relación a las políticas de vivienda: "¿por qué no se buscan soluciones más apropiadas a la condición socioeconómica y a las necesidades de los más pobres?, ¿no han demostrado estos estratos poseer la creatividad e iniciativa para solucionar sus necesidades habitacionales ... por qué se les declara incapaces para participar en programas de autoconstrucción?, ¿por qué la empresa privada puede llevar a cabo esta tarea, si ello implica mayor costo, mayores recursos y un menor número de soluciones?".^{29/} Resulta interesante, dentro de esta línea de interrogaciones, recordar que muchos de los países latinoamericanos en los que el

27/ Geisse y Sabatini, *Op.Cit.*, mencionan el caso de la comuna de Las Condes en Santiago de Chile, donde reside el ocho por ciento de la población, que concentró el 42 por ciento de las inversiones públicas en vialidad urbana local realizadas entre 1965 y 1975.

28/ CEPAL, *Desarrollo y Cambio Social en América Latina* (Santiago, CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, N°6).

29/ Rosenbluth, Guillermo, "Los Nuevos Estilos de Desarrollo y la Política Habitacional" (Santiago, 1982; mecanografiado), p.38.

Estado adopta un papel subsidiario y otorga al mercado inmobiliario la condición de agente fundamental del desarrollo urbano, suscribieron el Informe sobre Habitat y su recomendación de que "la tierra no puede ser tratada como un bien ordinario controlado por individuos y sujeta a las presiones e imperfecciones del mercado" ... (siendo) ... "indispensable el control público de la utilización del suelo para proteger su valor como bien público".^{30/} Si éste predicamento concitó el consenso entre los gobiernos de la región, parecería oportuno indagar acerca de las acciones que se han emprendido para hacerlo realidad. Como lo sostiene un documento de Naciones Unidas, sin el concepto de la función social de la propiedad "es difícil ver cómo pueden solucionarse los problemas del desarrollo urbano"; en particular, "la solución del problema de la tierra es una cuestión de derecho público".^{31/}

Deterioro Ambiental, Tamaño Urbano y Costos de Urbanización

Los antecedentes disponibles permiten afirmar que no pueden adjudicarse al tamaño de la ciudad ni tampoco a su ritmo de crecimiento demográfico la responsabilidad de las formas de "contaminación de la pobreza". El manejo especulativo del suelo y las acciones y abstenciones del sector público conducen a una reproducción de las desigualdades inherentes al estilo de desarrollo predominante. Los pobres excluidos del mercado inmobiliario ven restringidas sus posibilidades de asentamiento a los tugurios de las zonas centrales y a las áreas periféricas desprovistos de servicios. Se constituyen, de esta manera, amplios sectores de deterioro ambiental cuyas carencias de equipamiento, propicias para la mantención de condiciones de insalubridad, contribuyen a los elevados índices de mortalidad entre los estratos de menores ingresos. Los estudios recientes sobre la probabilidad de morir durante los primeros años de vida muestran considerables diferencias entre los grupos sociales urbanos. Es indudable que el limitado acceso a los bienes y servicios fundamentales define un medio físico, biológico y social en extremo hostil al desarrollo normal del niño

30/ United Nations, Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements (Nueva York, A/CONF.70/15; Sales N°E.76/IV.7).

31/ Naciones Unidas, Políticas de Tierras Urbanas y Medidas de Control del Uso de la Tierra, vol.IV, América Latina (Nueva York, ST/ECA/167/Add.3; N° de venta 5.73.IV.8).

y a su propia sobrevida.^{32/} Por lo demás, los servicios de salud se han orientado a la especialización en rubros de medicina curativa que, por sus elevados costos, se destinan a satisfacer la demanda de los estratos de mayores ingresos. La acción pública en este campo no ha logrado atender las necesidades de los más pobres y, en muchos casos, el Estado ha reducido su intervención dando lugar a la privatización de la atención de salud.

Mucho del deterioro ambiental aparece explicado por las tendencias socialmente segregativas del espacio urbano. Es así que los servicios de saneamiento ambiental, fundamentalmente el suministro de agua potable y alcantarillado, se concentran en las áreas consolidadas por el mercado inmobiliario. Se estima que para superar estas deficiencias se requeriría de una reorganización radical del espacio urbano que vaya acompañada por profundos cambios en la distribución del ingreso y los patrones de consumo.^{33/} Otras formas de deterioro ambiental se derivan de la expansión física considerable de las ciudades, de las modalidades de localización de las actividades industriales y de la adopción de estilos de vida "consumistas" que han incrementado la acumulación de desechos de diversa índole.^{34/}

De los problemas presentados no es posible derivar que el tamaño urbano o el crecimiento de la población de las ciudades sean, por sí solos, los determinantes fundamentales de la pobreza o del deterioro ambiental. Queda aún por considerar el aspecto de los costos de urbanización. Siendo generalmente precarias las condiciones de oferta de servicios urbanos básicos en la mayoría de las ciudades, las presiones derivadas del crecimiento de la población son interpretadas como factores de elevación de los costos que deben afrontar los organismos públicos para proporcionar las infraestructuras requeridas por los habitantes de la ciudad y por las actividades que en ella tienen lugar. Parte del argumento en contra del tamaño "excesivo" de las grandes ciudades se apoya

^{32/} Behm, Hugo y Primante, Domingo A., "Mortalidad en los Primeros Años de Vida en la América Latina", en Notas de Población, Año VI, N°16 (1978), pp. 23-44.

^{33/} Sobre esta materia véase, Sunkel, Osvaldo, "Los Estilos de Desarrollo y el Medio Ambiente", en Revista de la CEPAL, N°12 (1980), pp. 17-53.

^{34/} Una presentación más detallada de los problemas ambientales aparece en Sunkel, Osvaldo y Gligo, Nicolo, compiladores, Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina (México, Fondo de Cultura Económica, 1980; 2 vols.).

justamente en las implicaciones financieras asociadas al crecimiento de las mismas; se ha sostenido que tales núcleos ya habrían alcanzado dimensiones tales que los rendimientos decrecientes de las inversiones adicionales requeridas despertarían "la conciencia de la necesidad de combatir el centralismo".^{35/} El asunto de los costos de urbanización es, sin embargo, bastante más complejo.

Ha de tenerse presente, en primer lugar, que la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos (saneamiento básico, limpieza y alumbrado, transporte y vialidad, educación y salud) no sólo contribuye a elevar las condiciones materiales de vida de quienes se benefician de ellos, sino que cumple un papel importante en el desempeño de las actividades industriales y terciarias emplazadas en la ciudad. La oferta de estos servicios se hace incurriendo en costos de producción como en cualquier otro bien o servicio y estos costos dependen de la cantidad de insumos utilizados de sus precios, así como de las tecnologías de producción y de la calidad del servicio producido.^{36/} Aunque suele suponerse que las ciudades mayores involucrarían costos unitarios más elevados que las de menor tamaño, lo que induce a creer que las tasas de crecimiento agravarían los problemas financieros, la producción de servicios básicos está sujeta a economías y deseconomías de escala y de urbanización que hacen poco valedero tal supuesto. De otro lado, las comparaciones entre gastos públicos en ciudades de diferente tamaño presentan complejidades adicionales; primeramente, los gastos de los organismos públicos no sólo reflejan componentes de oferta, sino también de demanda -especificación de la cantidad y calidad de los servicios- por lo que esos gastos no deberían ser considerados simplemente como equivalentes a los costos; en segundo lugar, como cada servicio tiene sus propias curvas de costos, que no necesariamente crecen de modo continuo al aumentar el tamaño de las ciudades o al elevarse la calidad de la oferta, resulta difícil agregar los diferentes valores para efectuar análisis comparativos. Un estudio sobre el Brasil en que se analizan los costos de la oferta de una variedad de servicios concluye que el tamaño urbano es una de una serie de variables que afectan la curva de costos de cada servicio urbano, por lo que resulta imposible obtener cualquier conclusión acerca del comportamiento del costo sólo en función de aquella variable.^{37/}

35/ Hauser, Philip, ed., *La Urbanización en América Latina* (Lieja, UNESCO, 1962).

36/ Casimir Vermeiren, Jan, "Custos de Urbanização em Cidades de Porte Médio no Nordeste", en *Revista Econômica do Nordeste*, vol.8, N°1 (1977), pp.59-76.

Consideraciones de eficiencia económica han suscitado una vasta controversia acerca del tamaño "óptimo" de la ciudad, entendido como aquel en que se maximizan beneficios y se minimizan costos totales. El debate se ha visto dificultado por el hecho que, dependiendo del ángulo de análisis pueden definirse diferentes tamaños "óptimos"; además, no se ha podido elaborar curvas empíricas que reflejen una medición de beneficios y costos sociales totales. De ello se infiere que la búsqueda de un tamaño "óptimo" se convierte en una materia de interés teórico-académico que no conduce a la especificación de criterios prácticos como para orientar la acción pública.^{38/} Si no hay pruebas concluyentes sobre la elevación de los costos de urbanización o de una creciente insuficiencia en el uso de los recursos a medida que aumenta el tamaño de la ciudad, hay evidencias de una falta de equidad en el goce de los beneficios generados y en la absorción de los costos pertinentes. No obstante lo dicho, esta inequidad no es necesariamente creciente con el tamaño urbano, sino más bien al contrario. Aparentemente las presiones sociales de los estratos populares urbanos organizados, y en alianzas con otros sectores, han contribuido al logro de ciertas reivindicaciones básicas dentro del ámbito metropolitano.

Un punto importante que se vincula a la expansión física de las ciudades, a los costos de urbanización, al deterioro ambiental y a la organización social del espacio urbano, es el del transporte. La búsqueda de un medio atrayente por parte de los estratos de mayores ingresos y la estrategia por sobrevivir dentro del espacio urbano por parte de quienes no tienen acceso al mercado inmobiliario redundan en una extensión del radio urbano incrementando las distancias. Ante la ausencia de un control eficaz del uso del suelo, esta extensión implica crecientes presiones por transporte. Una parte importante de los recursos públicos ha sido comprometida en la provisión de espacio vial que, en casos como el del centro de Río de Janeiro, llegan a ocupar una porción sustancial

Continúa nota pag. anterior ...

37/ Andrade, Thompson A., "Custos de Urbanização: os Enfoques Financeiro, de Eficiência e de Equidade Social", en Revista Brasileira de Economia, vol.37, N°2 (1983), pp. 131-143. También en el caso del Brasil, se ha encontrado que la función que describe los gastos municipales per cápita según tamaño de ciudades sigue la forma de una U, alcanzando sus puntos mínimos en ciudades de 500 mil a 2 millones de habitantes (Tolosa, Hamilton, "Macroeconomía da Urbanização Brasileira", en Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.3, N°3 (1977), pp. 585-643.

38/ Una investigación sobre la Región Central de Chile, estimulada por la convicción de que era conveniente aminorar la concentración metropolitana de Santiago, no pudo demostrar la conveniencia social y económica de frenar el crecimiento de esa ciudad (Escudero, Juan y Martín, Jorge, "Costos Incrementales de Crecimiento Urbano", en EURE, vol.IV, N°11 (1975), pp. 101-112).

del área disponible. Una estimación reciente señala que el 80 por ciento de las vías de las principales ciudades de la región es ocupada por los propietarios de los automóviles que representan al 20 por ciento de quienes requieren transportarse; dicho de otro modo, para el 80 por ciento de la población, que se traslada en autobuses, sólo queda disponible el 20 por ciento de la superficie vial urbana. Como, por lo demás, las inversiones públicas del sector tienden a concentrarse en las zonas residenciales de mayores ingresos -y entre éstas y las áreas centrales- donde se encuentra el grueso del parque automotriz, el resultado es otra "forma de apropiación del uso de la ciudad por una clase social".^{39/}

La expansión concentrada del uso del automóvil ha contribuido al deterioro del transporte público, a la agudización de la congestión al incremento de la contaminación atmosférica y visual, y a un consumo elevado de combustibles, dando lugar, de este modo, a problemas que son percibidos diferentemente por propietarios, no propietarios y municipios.^{40/} Se presenta, así, una disputa intensa por el espacio vial con aumento de los costos operacionales, reducción de las velocidades de circulación y una demanda creciente de espacio para estacionamiento, todo lo cual origina la necesidad de nuevas inversiones.^{41/} El impacto del uso del automóvil sobre los estratos de ingresos más bajos se manifiesta en un costo elevado, que compromete una parte importante del presupuesto familiar, a la vez que en una prolongación de la jornada de trabajo; ambos factores derivan en una depresión de las condiciones de vida para estos grupos sociales.^{42/} Nuevamente, en el caso del transporte, se aprecia cómo los costos son descargados sobre los sectores menos privilegiados por los beneficios de la gran ciudad.

39/ Geisse, Guillermo, Los Asentamientos Humanos de América Latina: ¿Foco de Problemas o Potencial de Desarrollo?, ponencia presentada al XII Congreso Interamericano de Planificación, Ciudad de Guatemala, 1 al 6 de abril de 1979.

40/ Wolfe, Marshall, "El Medio Ambiente en la Palestra Política", en Revista de la CEPAL, N°12 (1980), p. 93.

41/ Para un análisis de los aspectos tecno-económicos involucrados, véase, Buarque de Nazareth, Paulo, "Transporte e Desenvolvimento Urbano", en Revista de Administração Pública, vol.12, N°2 (1978), pp. 229-288.

42/ Sobre esta materia, véase, Thompson, Ian, "El Transporte Urbano en América Latina", en Revista de la CEPAL, N°17 (1982), pp. 85-117; CEPAL, Estadísticas sobre la Estructura del Gasto de Consumo de los Hogares (Santiago, CEPAL, 1978, Cuadernos Estadísticos N°4).

Otros Aspectos de la Urbanización

Si bien los núcleos metropolitanos de los países se distinguen por concentrar el producto industrial y un volumen considerable de la fuerza de trabajo regional, las tendencias de la distribución espacial de la población indican que el proceso de urbanización es mucho más amplio. En casi todos los países se advierte la conformación de una red urbana a través de los territorios nacionales. Más aún, las tasas más altas de crecimiento de la población se han registrado justamente en ciudades de mediana o pequeña magnitud. Aunque con diferencias de escala, propias de dimensiones absolutas menores, muchos de los elementos señalados para los núcleos de concentración metropolitana tienen aplicación en estas ciudades de porte mediano. Las implicaciones pertinentes suelen ir vinculadas, en estos casos, al dinamismo económico de las áreas en que se sitúan así como de las funciones que ellos mismos desempeñan.

La tendencia al aumento en el tamaño se evidencia conjuntamente con el incremento en el número de asentamientos urbanos de tamaño intermedio. Esto último se encuentra asociado a diferentes factores que, de modo también distinto, se presentan en los países de la región. La canalización de inversión de empresas transnacionales hacia la explotación de recursos naturales que demanda el mercado internacional, la ampliación de mecanismos de distribución de los bienes generados por la industria establecida en las concentraciones metropolitanas como un medio para expandir la demanda interna, el establecimiento de complejos industriales destinados a sustituir bienes de capital, los efectos de la expansión de la frontera agrícola y de la modernización de explotaciones agropecuarias, se encuentran entre los factores determinantes del surgimiento y crecimiento de los nuevos asentamientos urbanos de tamaño intermedio. En otros casos, se ha podido apreciar el fortalecimiento de centros urbanos en virtud de la expansión del turismo internacional o de la explotación de las "externalidades" de las fronteras territoriales entre países. Aunque la evolución de estos asentamientos es muy disímil y se requeriría de un estudio de las características que ellos presentan dentro de cada país, se ha sostenido que algunos de ellos, a los que se les ha otorgado la denominación de centros de "crecimiento explosivo", tienden a concentrar las fuerzas de expansión sin establecer relaciones efectivas con las áreas más amplias en que se emplazan. Además se ha

detectado que la velocidad de su crecimiento, unida a su especialización productiva, va acompañada de deficiencias en materia de satisfacción de necesidades básicas y de agudos problemas de deterioro ambiental.^{43/}

^{43/} Para una descripción de este tipo de asentamientos, véase, CEPAL, El Proceso de Asentamiento Humano (México, CEPAL, E/CEPAL/CONF.70/L.5, 1979).

