


13 AGO. 1976

5-2871

	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	FO:TF/76/4 julio 1976
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

SEMINARIO FAO/SIDA SOBRE OCUPACION FORESTAL
EN AMERICA LATINA

S

Lima, Perú, 8 - 27 de agosto de 1976

EL PROCESO DE URBANIZACIÓN Y LAS POLITICAS
DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

por

Joop Alberts
Centro Latinoamericano de Demografía

1. RESUMEN

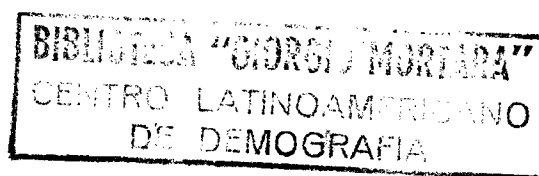
La urbanización es una de las manifestaciones más evidentes del cambio social que está ocurriendo en América Latina. No obstante sus muchos aspectos positivos hay indicios que América Latina está sobreurbanizada, que sus ciudades principales no son capaces de ofrecer suficientes posibilidades de empleo, ni de alojamiento, educación, recreación y ciertos servicios urbanos. También hay indicios de un fuerte deterioro del medio ambiente.

Para conseguir una distribución territorial más equilibrada de la población, logrando con ello aumento del bienestar general, en muchas partes del mundo se están llevando a cabo una serie de Políticas de Redistribución Espacial de la Población, entre las cuales destacan las políticas que tratan de retardar o de reorientar los flujos migratorios del campo hacia la ciudad.

Vista la magnitud de este fenómeno en América Latina se justifica evaluar en sus líneas generales tales políticas, sobre todo en términos de su importancia regional.

La conclusión principal a la que se llega en esta ponencia es que cada política de redistribución espacial de la población consiste en una serie de medidas que se toman al nivel público con el fin de adecuar los desplazamientos de la población, el proceso de la urbanización y la distribución espacial al desarrollo económico y social del país. Dentro de este amplio contexto se aplica un modelo de desarrollo espacial con medidas que van desde la remodelación de las metrópolis hasta el desarrollo rural integral, siendo el éxito de una subpolítica condición necesaria para el éxito de la otra. No obstante la necesaria integración de diferentes clases de medidas, no cabe duda que en América Latina, donde gran parte de la población todavía vive en las áreas rurales, el desarrollo integral de ésta ocupa un lugar de suma importancia.

W/03989



2. EL PROCESO DE URBANIZACION

En 1969 el departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas puso en la circulación un estudio sobre el crecimiento de la población urbana y rural en el mundo durante el período 1920-2000.(1) Si bien este estudio se apoya básicamente en proyecciones, es de gran relevancia para las personas interesadas en problemas de desarrollo, cambio social y en particular en el futuro impacto de la urbanización.

Según este enfoque la población mundial aumentará en un 229 por ciento en el lapso de 80 años alcanzando en el año 2000 la cifra de aproximadamente 6 mil millones de habitantes. Al parecer se trata de un crecimiento acelerado. Entre 1920 y 1960 puede observarse un aumento de 61.2 por ciento, mientras que para el período 1960 - 2000 este porcentaje llegará a 104.3, o sea una duplicación de la población en sólo 40 años. (Véase cuadros 1 y 2).

Cuadro 1 - Estimación de la población total, urbana y rural, 1920, 1960 y 2000 (en millones)

	<u>1920</u>	<u>1960</u>	<u>2000</u>
<u>Población mundial total</u>	1 860	2 991	6 112
Países desarrollados	604	854	1 266
Países en vías de desarrollo	1 256	2 137	4 846
América Latina	90	212	638
<u>Población urbana^{a/}</u>	267	760	2 337
Países desarrollados	180	389	784
Países en vías de desarrollo	87	371	1 553
América Latina	13	69	342
<u>Población rural^{b/}</u>	1 593	2 231	3 775
Países desarrollados	424	465	482
Países en vías de desarrollo	1 169	1 766	3 293
América Latina	77	143	296
^{a/} Más de 20 000 habitantes			
^{b/} Menos de 20 000 habitantes			

Es un hecho conocido que la mayor parte de este acelerado crecimiento de la población mundial está ocurriendo en los países llamados "en vías de desarrollo". En efecto, según los datos elaborados por las Naciones Unidas, entre 1960 y el año 2000 el aumento relativo de la población del tercer y del cuarto mundo será casi tres veces el aumento que se observará en los países desarrollados, y en cuanto a América Latina el crecimiento será aún más alto. Estímase que su población aumentará de 212 en 1960 a 618 millones en el año 2000, o sea 200.9 por ciento contra 48.2 por ciento calculado para los países desarrollados.

Cuadro 2 - Aumento de la población total, urbana y rural entre 1920 - 2000

	<u>1920-1960</u>	<u>1960-2000</u>	<u>1920-2000</u>
<u>Población mundial total</u>	61.2	104.3	228.6
Países desarrollados	41.4	48.2	109.6
Países en vías de desarrollo	70.1	126.7	285.8
América Latina	135.6	200.9	608.9
<u>Población urbana^{a/}</u>	184.6	207.5	775.3
Países desarrollados	116.1	101.5	335.6
Países en vías de desarrollo	326.4	318.6	1 685.1
América Latina	430.1	395.7	2 530.8
<u>Población rural^{b/}</u>	40.1	69.2	137.0
Países desarrollados	9.7	3.7	13.6
Países en vías de desarrollo	51.1	86.5	181.7
América Latina	85.7	107.0	248.4

^{a/} Más de 20 000 habitantes

^{b/} Menos de 20 000 habitantes

No menos impresionantes son las estimaciones de la población urbana mundial. Su crecimiento relativo de 775 por ciento en el período 1920 - 2000 es muy superior al crecimiento total de 229 por ciento, y nuevamente se pueden observar las grandes diferencias entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, ahora en forma aún más acentuada (335.6 por ciento contra 1 685.1 por ciento) Latinoamérica es sin duda la región que se urbaniza más rápidamente. De acuerdo con las estimaciones 13 millones de personas vivían en el año 1920 en aglomeraciones de más de 20 000 habitantes, cifra que alcanzará a 342 millones en el año 2000, esto es un aumento relativo de 2 531 por ciento. En 1920 América Latina era predominantemente rural (83.6 por ciento); se estima que en el año 2000 más de 53 por ciento vivirá en áreas urbanas. (Véase cuadro 3).

Cuadro 3 - Nivel de urbanización^{a/} de la población total mundial y de grandes regiones

	<u>1920</u>	<u>1960</u>	<u>2000</u>
<u>Población mundial total^{b/}</u>	14.4	25.4	38.2
Países desarrollados	29.8	45.6	61.9
Países en vías de desarrollo			
América Latina	14.4	32.5	53.6
<u>Población mundial total^{c/}</u>	19.0	33.0	51.0
Países desarrollados	40.0	59.0	80.0
América Latina	22.0	49.0	80.0

^{a/} La población urbana en porcentaje de la población total

^{b/} Población en aglomeraciones de 20 000 habitantes y más

^{c/} Población urbana según la definición de cada país

Se entiende que la urbanización antes señalada no es un proceso homogéneo en todos los países de la región. Si bien los principales rasgos del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos son bastante semejantes, fenómeno que comentaremos más adelante, el nivel y la velocidad del desarrollo son distintos y en relación con ello también difieren los patrones de urbanización. De los datos publicados por CELADE en su Boletín Demográfico No.9 del año 1975 (2), los países podrían agruparse en tres categorías:

1. Urbanización temprana:

Países: Argentina, Uruguay, Chile y Cuba.

Porcentaje promedio de población urbana: 45.8 (1950); 53.0 (1960); y 60.0 (1970).

Aumento entre 1950-1970: 31.0 por ciento.

2. Urbanización tardía:

Países: Venezuela, México, Panamá, Costa Rica, Colombia y Brasil.

Porcentaje promedio de población urbana: 22.5 (1950); 31.0 (1960); y 41.0 (1970).

Aumento 1950-1970: 84.0 por ciento.

3. Urbanización muy tardía y baja

Países: Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Haití

Porcentaje promedio: 14.0 (1950); 18.5 (1960); y 24.3 (1970).

Aumento 1950-1970: 73.6 por ciento.

Aparentemente los países del primer grupo están llegando a un tope de urbanización, por lo que el ritmo es muy lento; en los otros dos grupos a pesar de que la fase de urbanización por la que pasan es diferente, se puede hablar de un aumento acelerado de la población que vive en aglomeraciones de más de 20 000 habitantes.

El hecho de que la población esté altamente concentrada en las ciudades principales es una lógica consecuencia de la centralización del desarrollo social y económico a través de la cual han pasado a estar atravesando la mayoría de los países de la región. Según la última información disponible durante el período de 1950-1970 del total de la población urbana de América Latina (20 000 y más habitantes), el 75 por ciento se encuentra en ciudades de un tamaño mayor de 100 000 habitantes y de este porcentaje, el 60 por ciento vive en las ciudades que sobrepasan un millón de habitantes.

3. LOS COMPONENTES DEL CRECIMIENTO URBANO

Cabe preguntarse a esta altura cuáles son los componentes del crecimiento urbano. En primer lugar la población urbana tiene un crecimiento vegetativo, consecuencia de la diferencia entre nacimientos y defunciones. No menos importante es el crecimiento debido a la migración desde las áreas rurales. Y, en tercer lugar, debe tomarse en cuenta la reasignación de áreas rurales a urbanas, factor que de todas maneras tiene menos importancia que los dos nombrados primero.

Puede estimarse aproximadamente que la mitad del crecimiento vegetativo rural del 3 por ciento, tomada la región en su conjunto, ha estado saliendo de la categoría rural y contribuyendo directamente entre un tercio y la mitad del crecimiento urbano. (3) Estimaciones indican que en América Latina, entre 1950 y 1960, 14.6 millones de personas, aproximadamente, pasaron de áreas rurales a urbanas y que en el decenio de 1960-1970 esa transferencia podría llegar a 24 millones de personas. (4)

Por otro lado parece haber pocas dudas de que no todos los migrantes rurales se muevan hacia las grandes ciudades. Un estudio reciente, aún no publicado, en el que se hace un análisis comparativo de las encuestas de migración en áreas metropolitanas de América Latina, revela que relativamente pocos migrantes provienen directamente de las áreas rurales (lugares con menos de 1 000 habitantes); la mayoría llegan de las llamadas ciudades intermedias y de pueblos de 1 000 a 5 000 habitantes. (5)

Hay indicios de que los migrantes rurales prefieren dirigirse a lugares que se diferencian menos de su lugar de origen, como son los pueblos y las ciudades pequeñas. Diversos autores sostienen que esta migración causa desequilibrio en el mercado de trabajo, desplazando mano de obra más calificada y mejor enumerada hacia ciudades más grandes. Es posible entonces concebir una cadena de corrientes migratorias de lugares rurales a semi-rurales, de semi-rurales a semi-urbanos y de semi-urbanos a áreas rurales. (6)

También se suele mencionar que desde el punto de vista económico, las ciudades intermedias se encuentran estancadas como consecuencia de la centralización del desarrollo económico y social. Ejemplos ilustrativos son los antiguos lugares coloniales que perdieron su función económica en el curso de la industrialización. De esas ciudades sale la gente más calificada en busca de mejores oportunidades de trabajo. Los puestos que quedan disponibles serían llenados por gente menos calificada procedente de áreas urbanas más pequeñas y de áreas rurales. (7)

Cualquiera fuere la teoría más apropiada para explicar esos fenómenos, no hay dudas de que la migración es altamente selectiva. Son los mejores educados y los mejores calificados profesionalmente los que acusan más alta propensión a cambiar de lugar de residencia. Además la gran mayoría son solteros, lo que permite suponer que la migración rural-urbana tiene profundas consecuencias sobre la población de las áreas de rechazo.

4. LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA URBANIZACIÓN Y DE LA MIGRACION RURAL-URBANA

Para poder entender la centralización del desarrollo económico y social de los países de América Latina y el inherente proceso de urbanización, el punto ideal de partida es la época en que floreció en Europa la teoría mercantilista. De acuerdo a esta teoría económica, la manera más adecuada para aumentar la riqueza de un país, y por ende para aumentar el bienestar de sus habitantes, era cambiar los productos manufacturados en el propio país, por metales preciosos y otras materias primas producidas en el exterior. Para lograr esos objetivos era entonces importante extender el comercio exterior, principalmente por medio de la formación de colonias.

Las primeras ciudades coloniales de América Latina fueron situadas cerca de los lugares de extracción de materias primas o de los pequeños puertos ya existentes. Para aumentar la producción de las colonias, y con ello la riqueza de las metrópolis europeas, fue necesario mejorar la infra-estructura del país, principalmente por medio de redes de ferrocarriles, nuevos puertos y el establecimiento de centros de importación y exportación. América Latina empezó a ser dependiente, porque sus productos únicamente pudieron ser vendidos a los colonialistas, transportados con ferrocarriles de propiedad extranjera, comercializados por casas de importación y exportación que trabajaban con capital extranjero, en cambio por productos de consumo a precios establecidos por los países importadores por medio de una política proteccionista.

La posterior independencia colonial de los países latinoamericanos no implicó cambios substanciales en esa dependencia económica. Las ciudades principales de la región constituyeron punto de comunicación con las metrópolis europeas y sirvieron para facilitar la explotación post-colonial.

Con el cambio del sistema mercantilista al industrialismo empieza gradualmente la importante fase de la sustitución de los artículos de importación. Sin embargo, esa sustitución únicamente fue factible en lo tocante a artículos de consumo y principalmente por esa razón las industrias que las producían se establecieron en los centros principales de población existentes. La dependencia económica del extranjero no cambió sustancialmente, porque para lograr esa nueva industrialización fue necesario disponer de capital extranjero y de una tecnología importada.

Posteriormente, y para que estas industrias dependieran menos del exterior, fue indispensable establecer otras etapas de sustitución de importación, generando en las ciudades una segunda afluencia de firmas de manera que el proceso fue creciendo. Es así como las principales ciudades se transformaron en centros donde se concentran grandes proporciones de la producción nacional y de la población. (8)

Por el otro lado el mismo colonialismo ha sido la causa principal del estado de atraso de las áreas rurales. Los gobiernos locales de aquel tiempo no tenían porque mejorar las condiciones de vida de las áreas rurales. No es arriesgado decir que esa actitud formaba parte de la filosofía colonialista de explotación, filosofía que durante mucho tiempo ejerció una influencia importante. Si bien muchos gobiernos de América Latina están haciendo ahora esfuerzos para crear condiciones aceptables de vida en las áreas rurales, nadie se negará a admitir que faltan posibilidades de empleo, de facilidades para educación, servicios de asistencia social, y otras condiciones inherentes a un nivel aceptable de vida.

A todo esto hay que agregar que el desarrollo de la agricultura fue afectado por diversos factores, entre ellos la depresión de los mercados de los productos agrícolas a consecuencia de: a) políticas proteccionistas de los países importadores; b) sustitución de productos naturales por productos sintéticos y c) excesivo costo de los servicios intermediarios. Cabe mencionar que la falta de diversificación de la agricultura en muchos países de la región aumentó la dependencia del exterior y facilitó en gran parte la posición proteccionista de los países desarrollados.

No menos importante era y todavía lo es el hecho de que en muchos países de la región la propiedad de la tierra está concentrada en manos de pocos. Los latifundistas, otra herencia del período colonial, en general prefieren la forma tradicional de explotación moderna intensiva que requiere considerable inversión de capital.

Por último valga mencionar el estado de atraso de la técnica agrícola y la competencia que sufre la industria rural de la urbana en cuanto a la elaboración de los productos agrícolas. (9)

La influencia combinada de los factores antes mencionados resultó en un determinado estancamiento del desarrollo agrícola, lo que naturalmente también tuvo un impacto negativo para el mercado de trabajo respecto a la creación de nuevos empleos.

Y esas dificultades para crear suficientes posibilidades de empleo a su vez fueron agravadas por el elevado crecimiento vegetativo de la población rural, a consecuencia de altos niveles de fecundidad y del descenso de la mortalidad, aumentando así, y no únicamente en términos del mercado de trabajo, el desequilibrio entre población y sociedad.

Con todos estos antecedentes no resulta difícil contestar a la pregunta: ¿Por qué migra la gente del campo a la ciudad? En el proceso de motivación actúan una serie de factores de atracción y de rechazo. La vida urbana es muy atractiva porque ofrece mejores condiciones de vida, en particular en cuanto dice relación con posibilidades de trabajo, más altos sueldos, facilidades de educación, de asistencia médica y de previsión social, condiciones que en muchas áreas rurales simplemente no existen. La migración

del campo en muchos casos se lleva a cabo a consecuencia de una privación absoluta de necesidades básicas de vida. Ocurre a menudo que se toma la decisión a migrar sin saber exactamente cuáles son las condiciones reales de vida en las áreas urbanas, incluso se toma la decisión sabiendo que es muy difícil conseguir trabajo y alojamiento en la ciudad, pero toman el riesgo en la esperanza que algún día lograrán una vida mejor a la que tenían.



Desbosque y cultivo en ladera, Lago Coatepeque,
San Salvador (Foto FAO)

5. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA URBANIZACION

Antes de resumir la consecuencias negativas más visibles del proceso de urbanización, no es menos importante mencionar primero los aspectos positivos.

Si bien la centralización del desarrollo social y económico y de la población ha traído desequilibrios regionales en las condiciones de vida, hay que considerar este fenómeno como una característica inherente al progreso de los países latinoamericanos.

También es cierto que la urbanización reduce la presión sobre las áreas rurales y que la incorporación física de varios millones de habitantes rurales a las áreas urbanas significa que todos los años se produce en estos países un acomodamiento espontáneo a situaciones estructurales. Esto también puede considerarse como un motor de cambio social. Ha traído consigo mayor movilidad social, organización sindical y política, mejores facilidades de educación, asistencia médica, vivienda y recreación.

Por último las ciudades proveen mano de obra y recursos que permiten una expansión del comercio y de la industria.

Frente a estos puntos favorables cabe señalar aspectos negativos:

Los centros urbanos mayores de cada país crecen con una más elevada tasa que la población rural y parte del excedente de población de las ciudades intermedias económicamente estancadas. Como las grandes ciudades no tienen en general la base económica productiva para crear empleo suficiente para absorber la creciente mano de obra disponible, la metropolización implica una considerable transferencia del desempleo rural a la ciudad.

En tales condiciones de crecimiento las ciudades tampoco están en condiciones de ofrecer alojamiento adecuado a todos sus habitantes, aumentándose cada vez más el desequilibrio entre población y vivienda, situación que ha dado lugar a la formación de tugurios y otros grupos marginales de considerable magnitud. Si bien no hay evidencias claras de que los migrantes se concentran en tales poblaciones, en general se ha comprobado que la situación de la vivienda de estos es bastante inferior a aquella de los nativos de la ciudad.

El desequilibrio entre población y ciudad también se advierte en la deficiencia en los servicios urbanos, educativos, de recreación, de bienestar y de salubridad, y hasta en servicios comerciales y de abastecimiento ineficaces.

A pesar de la alta selectividad de los migrantes, en muchas ciudades de América Latina su nivel educativo y profesional promedio es bastante inferior al nivel logrado por la población económicamente activa de las áreas de salida y sobre las posibilidades de desarrollo económico y social de las mismas. (10)

6. POLITICAS DE REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

La problemática de la urbanización y de la migración rural-urbana recibe cada vez mayor atención por parte de los gobiernos. Hay consenso general de que es necesario resolver los problemas de las grandes ciudades, de disminuir las diferencias regionales en las condiciones de vida, de aumentar la fuerza de retención de áreas de rechazo, de reorientar los flujos migratorios a ciudades más pequeñas, de fomentar el desarrollo regional. En resumen, de lograr una distribución más equilibrada de la población sobre el territorio nacional de acuerdo con los potenciales de desarrollo económico y social de las diferentes regiones. En consecuencia dentro de la estrategia de desarrollo de los países, las medidas para descongestionar las áreas metropolitanas y de adecuar los

desplazamientos de la población a los objetivos de desarrollo ocupan un lugar importante. Veamos en que consisten esas políticas de redistribución espacial de la población, dando algunos ejemplos, principalmente de países fuera de la región en donde la experiencia es más amplia. (11)

Cabe distinguir primero las políticas implícitas de las políticas explícitas de redistribución espacial de la población. Implícitas son aquellas políticas que no tienen como objetivo influir en la distribución espacial de la población, pero que tienen efectos sobre la migración interna, la distribución espacial y la urbanización.

Por ejemplo, la intervención del estado en el mercado de las tierras urbanas o suburbanas con el propósito de evitar o de disminuir la especulación y fijar niveles de precios compatibles con las necesidades futuras, junto a una política que estimule la construcción de viviendas, pueden tener como consecuencia que aumenta la migración hacia esa área.

La promoción de regiones suburbanas, combinando una intensa explotación agropecuaria y de otros recursos naturales con una adecuada industrialización, dirigida a los mercados de la región y extra-regionales, puede ser la salida para un nuevo tipo de economía de escala que ofrezca alternativas a los migrantes potenciales que están considerando un cambio de lugar de residencia.

También hay una serie de políticas de desarrollo general que aún cuando no fueron tomadas explícitamente para influir en la distribución espacial, son políticas implícitas de redistribución espacial, como: a) reforma agraria; b) fomento de industrias artesanales domésticas y de pequeñas industrias locales; c) desarrollo de la industria ligera, de elaboración de productos agrícolas en las propias zonas de producción o en sus proximidades; d) establecimiento de industrias pesadas adecuadas en zonas subdesarrolladas o particularmente afligidas por crisis económicas; e) la política de precios, de créditos y de aranceles aduaneros.

Las políticas explícitas de redistribución espacial de la población al contrario, intentan influir en forma directa a corto, intermedio o largo plazo en estos procesos, principalmente controlando, fomentando o deteniendo flujos migratorios. En la formulación de los objetivos de la política señalan en forma explícita que cambios se necesitan en la distribución espacial para adecuar este proceso al desarrollo socio-económico del país. Se pueden subdividir las políticas explícitas de redistribución espacial de la población en:

a) Medidas que estén orientadas al retorno de los migrantes rurales.

Ya en el siglo 17 se llevaron a cabo medidas para disminuir la migración a las grandes ciudades. El Gobierno de Inglaterra, por ejemplo, prohibió la construcción de nuevas casas en Londres y emitió proclamações para hacer regresar los migrantes al campo. En Francia se determinó por ley la extensión máxima de París (1652). Más drásticas son las medidas implantadas en Nigeria en 1962. Se estableció por ley que todos los migrantes jóvenes sin trabajo tenían que regresar a su lugar de origen. Hay indicios de que la policía tenía a su cargo "deportar" a estos migrantes. Muy conocidos también son los instrumentos aplicados en China en cuanto a la transferencia de "surplus population" a áreas determinadas, el hacer regresar los migrantes en viaje a la ciudad, la educación ideológica en el campo para retener los migrantes potenciales, ciertas facilidades a migrantes que regresan, etc.

b) Medidas que fomentan el desarrollo rural

No es arriesgado decir que son pocas las políticas de desarrollo rural implantadas en forma sistemática para disminuir la presión sobre las grandes ciudades. No obstante conviene mencionar brevemente algunos de los instrumentos aplicados. Por ejemplo, Japón después de la segunda guerra mundial inició el

desarrollo de áreas con una baja densidad de población, que tenían suficientes recursos naturales y tierra disponible para aumentar tanto la capacidad industrial como la producción de alimentos. Conocidos también son los proyectos de asentamientos humanos de Ceylán y de Las Filipinas, la política de transmigración de India, el desarrollo de "virgin lands" en la Unión Soviética, y la distribución geográfica de proyectos de desarrollo en Irak. Otros instrumentos que suelen aplicarse en el desarrollo rural están relacionados con: el mejoramiento de la infraestructura, de escuelas rurales y de servicios sociales; de racionalización de la agricultura para absorber mano de obra extra; facilidades de crédito, salarios mínimos, legislación protectora de trabajadores agrícolas, etc.

c) La descentralización de la administración pública

En varios países de Europa se está llevando a cabo una descentralización de la administración pública, tanto en términos geográficos como de organización. Es sobre todo el primer aspecto el que merece atención. Para descongestionar las grandes ciudades los gobiernos simplemente reubican ministerios o servicios generales completos, lo que implica el traslado de una gran cantidad de personas. En general esos ministerios o servicios generales son trasladados a áreas de relativamente baja densidad poblacional, donde se están iniciando proyectos industriales. Un buen ejemplo es Holanda donde, hace un año atrás, se tomó la decisión de cambiar los servicios de teléfono de La Haya al norte del país, operación que implica que alrededor de 20 000 personas tienen que cambiar de lugar de residencia, en un lapso relativamente corto.

d) La descentralización de la industria

La descentralización de la industria es un instrumento muy importante para controlar la migración hacia un área metropolitana, o áreas altamente industrializada, o para cambiar los flujos migratorios a otras áreas. El material de estudio en este campo es abundante. Entre los instrumentos aplicados hay varios que merecen un análisis a fondo:

- transferencia de industrias de viejos centros urbanos a nuevas áreas de desarrollo
- límites de empleo para ciertas industrias
- prohibir que se establezcan industrias cerca de ciudades congestionadas
- facilidades a industrias que se basen en la agricultura
- facilidades a industrias que contribuyen al mejoramiento de la infraestructura de áreas rurales
- desarrollo de industrias siderúrgicas en centros urbanos intermedios
- desarrollo de pequeños centros urbanos relacionados con la elaboración del petróleo, otros minerales o con plantaciones
- establecimiento de fábricas medianas en pueblos y ciudades de provincia

e) La construcción de nuevas ciudades

En general la política está asociada con el desarrollo de pequeñas áreas urbanas que tendrán cierto desarrollo autónomo en términos de empleo, comercio, vivienda, etc. Muy conocidos en esta campo son "The New Towns Act" de Inglaterra, de 1946; el plan "West Holland" y el plan de Líbano de 1960, que establece una red de centros urbanos de diferentes dimensiones sobre la base de una distribución racional de funciones económicas, sociales y administrativas. Respecto de América Latina hay tres proyectos de suma importancia: la Ciudad industrial Bernardino de Sahugan (México), Santo Tomé de Guyana (Venezuela) y la Ciudad de Brasilia (Brasil).

f) El desarrollo de polos de crecimiento

Una política extensamente discutida en cuanto a patrones de asentamientos humanos se basa en la teoría de polos de crecimiento. Polos de crecimientos son ciudades que ya existen o que están planificadas con el propósito de funcionar como contra-magnetos a la continua expansión económica y asentamiento de la población en las ciudades muy grandes. Ciudades denominadas polos de crecimiento pueden ser satélites suburbanos situados a una distancia no muy grande de las metrópolis. También pueden ser ciudades que se planean en regiones aisladas, que necesitan un núcleo grande para proyectos de industrialización. La "growth-pole strategy" ha sido aplicada en varios países: Rusia (1970), Francia (1960), Japón (1960), Bulgaria (1960) y se preparó un esquema para ser aplicado a la India.

g) La remodelación de las grandes ciudades

Las medidas que se toman no tienen como objetivo disminuir la migración hacia las ciudades, sino resolver los problemas de las grandes ciudades de cualquier índole. Sin duda, esas medidas aumentan la capacidad de absorción de las ciudades y pueden tener como consecuencia que aumentan la fuerza de retención de algunas ciudades de tamaño intermedio, las que amenudo, en particular en América Latina, son áreas de rechazo.

h) Medidas especiales para los migrantes potenciales

Son medidas que se toman a nivel público para influir en las actitudes y motivaciones de los migrantes, o para ayudar a las personas que quieren migrar por motivos económicos a encontrar un trabajo adecuado en los lugares de residencia o en ciertas ciudades intermedias o polos de crecimiento previstas en planes nacionales de urbanización.

7. LA IMPORTANCIA DEL DESARROLLO RURAL PARA EL ÉXITO DE POLÍTICAS DE URBANIZACIÓN

Surge a esta altura la pregunta cardinal: ¿Cuál es la política adecuada para lograr una distribución más equilibrada de la población sobre el territorio de un país?

No es arriesgado decir que hasta muy recientemente el principal interés de los gobiernos ha sido disminuir la presión demográfica sobre las grandes ciudades. La literatura sobre remodelación de las metrópolis, descentralización de la industria y formación de polos de desarrollo cerca de las grandes ciudades, es abundante. En este terreno se ha acumulado mucha experiencia, pero las soluciones, si se puede hablar en estos términos, siempre han sido parciales y de momento. En lo que se refiere a la descentralización de la industria, sobre todo, se ha presentado una serie de problemas relacionados principalmente con la falta de infraestructura adecuada, disponibilidad de mano de obra calificada, necesidad de oficinas centrales en las capitales y "last but not least", los intereses económicos de las grandes compañías. Si bien en muchos países de América Latina las condiciones políticas han polibilitado la dispersión regional de la industria, la acción más bien ha sido retórica y únicamente en Brasil, Chile, Cuba y Puerto Rico pueden observarse cambios fundamentales. (12) La solución del problema de la presión sobre las grandes ciudades con tales políticas, aunque no puede desestimarse la importancia del asunto, ha provocado la reacción lógica: ¿por qué no disminuir la presión sobre las áreas rurales?(13)

En las últimas décadas se está tratando de enfocar dentro de un concepto más amplio toda la problemática de la urbanización, y se ha resaltado mucho la política de desarrollo regional. Es importante citar aquí algunas conclusiones de la Conferencia Regional Preparatoria para la América Latina sobre los asentamientos humanos, conferencia previa a la gran conferencia de Habitat que se efectúa este año en Vancouver, Canadá.

"El dramatismo actual y futuro de los asentamientos humanos requiere de la adopción de una nueva ética de poblamiento y un cambio de las actitudes fundamentales frente al crecimiento de las ciudades. En esencia, es urgente tomar medidas que reduzcan la brecha de servicios y oportunidades existentes entre el campo y las ciudades y que aseguren la adecuada preservación de tierra para uso agrícola."

"Dentro de los sistemas de ciudades actuales y por definir, debe promoverse el desarrollo y organización de unidades poblacionales intermedias con suficiente dinamismo para contrarrestar la atracción de las metrópolis. Asimismo debe adecuarse la distribución de la población dentro del territorio de cada país de acuerdo con las posibilidades del desarrollo regional, regular las corrientes migratorias del campo hacia la ciudad, tomando en cuenta la libertad de circulación y agrupar a la población geográficamente dispersa en los asentamientos que les permiten incorporarse a los beneficios del desarrollo". (14)

Si bien las medidas propuestas son de gran alcance, cabe preguntarse si se dispone de suficientes conocimientos y experiencia como para aplicarlos eficazmente. Por ejemplo, respecto a la formación o desarrollo de ciudades intermedias, la experiencia enseña que en general se ha sobresimplificado el problema, sin saber cuáles son los costos de urbanización implícitos, qué criterios de localización deberían aplicarse y qué beneficios se logran.

Sin perder de vista la importancia que tiene la formación de ciudades intermedias, en el convencimiento además de que son imprescindibles para reorientar las corrientes migratorias del campo hacia la ciudad, hay otra alternativa importante, la que incluso es considerada por varios autores como una condición para que cualquier política de urbanización tenga éxito, y es la alternativa del desarrollo rural.

Es central en esta categoría la elaboración de una política agrícola para mejorar los niveles de ingresos, una política que organice la producción del campo en tal forma que aumente al máximo el empleo productivo del excedente de la mano de obra rural. (15)

No cabe dentro de los propósitos de esta ponencia discutir en detalle todas las medidas de desarrollo rural que puedan aplicarse, sino más bien hacer referencia a algunas opiniones de expertos en esta materia.

La posesión o acceso a la tierra y al capital, constituye en general la forma más adecuada de asegurar ingresos más altos para el campesino. Ello se debe a que, además del pago asignable al factor trabajo, el campesino se hace acreedor a la renta de la tierra, al interés por la inversión y a la posible valorización de la propiedad raíz. Una de las alternativas más eficaces de dar acceso al capital y a la tierra es, indudablemente, la reforma agraria, y dentro de ella las formas comunitarias campesinas que agrupando a los productores mejoran su posición de contratación tanto en los mercados de productos como de factores, lo que se traduce en la posibilidad de mayores ingresos.

El ingreso también puede aumentarse elevando el grado de empleo de la población rural en el sector agropecuario, lo que también significa aumentar la producción.

¿Qué posibilidades se presentan para aumentar la producción? Dentro del sector agropecuario la posibilidad más importante es aumentar la tierra laborable y su rendimiento. Otra manera de incrementar el empleo es a través de cambios en la producción agropecuaria, cuando se reemplaza, por ejemplo, la explotación ganadera extensiva por los cultivos múltiples, o por medio de la incorporación de tecnologías que requieren de una alta densidad de trabajo.

Si bien las medidas anteriormente citadas aumentarían la fuerza de retención de las áreas rurales, será imprescindible aumentar la absorción del empleo en actividades no-agrícolas como son la elaboración de bienes de consumo, el mercado y procesamiento de productos agropecuarios, la manufactura de insumos agrícolas, la construcción de infra-estructura física, las artesanías, etc. Para hacer posible toda esa gama de actividades sería necesario formar dentro de las áreas rurales pequeños centros agro-urbanos.

Paralelamente debería elaborarse un vasto programa de desarrollo social, mejorando la situación de la vivienda, el suministro de luz y agua, los medios de transporte y las facilidades de educación, asistencia médica y previsión social, cerrando así la brecha entre las zonas rurales y urbanas.

¿Es el desarrollo rural entonces la mejor solución? La contestación a esa pregunta es obvia. Aumentar la fuerza de retención de las áreas rurales no quiere decir que se puede detener la migración rural-urbana. La migración rural-urbana es un proceso irreversible e inherente al desarrollo social y económico de los países. Hay que plantear el problema en otros términos, debe preguntarse cómo sincronizar el éxodo del campo hacia la ciudad. Sincronizar significa retardar el proceso, porque en realidad es demasiado acelerado, y reorientarlo en tal sentido que se logre la mejor incorporación ecológica, social y económica de los emigrantes. ¿Y qué significa reorientar? Significa tratar de dirigir las corrientes migratorias a las áreas y ciudades intermedias con mayores potenciales de desarrollo. Y con esta última observación llegamos en realidad a la síntesis de toda la política de urbanización. El desarrollo rural no tiene posibilidades de éxito sin el fomento de las ciudades intermedias. Las ciudades intermedias a su vez forman parte de la red urbana del país. Cualquier acción de fomento de las ciudades intermedias debe hacerse dentro del contexto del proceso de urbanización, lo que implica tomar en consideración el crecimiento de las grandes ciudades y de las metrópolis. Para resolver la problemática de las metrópolis deben remodelarse las grandes ciudades, descentralizar la industria y la administración y formar polos de crecimiento.

En resumen, toda política de urbanización es un conjunto de medidas que se toma al nivel público para adecuar las corrientes migratorias internas, el crecimiento urbano y la distribución espacial de la población al desarrollo económico y social del país. Dentro de este amplio contexto se debería aplicar un modelo de desarrollo espacial con medidas que van desde la remodelación de las metrópolis, hasta el desarrollo rural integral, siendo el éxito de una subpolítica una condición necesaria para el éxito de la otra.

No obstante la necesaria integración de las medidas, el desarrollo rural integral debe figurar como la más importante política explícita de redistribución espacial de la población, sobre todo en los países de América Latina en los que gran parte de la población todavía vive en áreas rurales.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) United Nations. Growth of the World's Urban and Rural Populations, 1920-2000, New York 1969
- (2) Véase también Gatica, Fernando. La urbanización en América Latina: Aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y de la concentración de la población. En: Notas de Población, año III, Vol. 9, CELADE, diciembre 1975
- (3) Organización de los Estados Americanos. Hacia políticas nacionales de urbanización en América Latina. Seminario Técnico sobre Urbanización y Crecimiento Demográfico en América Latina. Rio de Janeiro, Brasil, 3-7 abril 1972
- (4) Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Población y Desarrollo en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1975
- (5) Alberts, Joop. La migración en áreas metropolitanas de América Latina: Un análisis comparativo. CELADE (Informe Provisional, IPI/2) 1974
- (6) Singer, Paul. Migraciones Internas. Consideraciones sobre su estudio. En: Migración y Desarrollo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires 1972
- (7) Balán, Jorge. Migrant-native socio-economic differences: A structural analysis. En: Latin American Research Review, Vol. 4, No.1, Spring 1969
- (8) Organización de los Estados Americanos, op. cit. Un análisis excelente sobre este tema proviene de manos de Aníbal Quijano: Dependencia, Cambio Social y Urbanización en América Latina, CEPAL 1967
- (9) Un comentario más detallado puede encontrarse en Mortara, Giorgio. Los factores determinantes de la migración rural-urbana en América Latina. Segunda Conferencia Mundial de Población. Bucarest 1963
- (10) Hardoy, Jorge. Políticas de urbanización y reforma urbana en América Latina. En: Políticas de desarrollo regional en América Latina, ed. por J. Hardoy y G. Geisse. Ediciones SIAP, Buenos Aires 1972
- Hauser, Philip M. Urbanización in Latin America, UNESCO (Cap.III) 1961
- Alberts, Joop. La migración en Areas Metropolitanas de América Latina, op.cit. (Parte II)
- (11) United Nations. The determinants and consequences of population trends. Vol.I, 1973 United Nations, New York (Chapter VI)
- Hardoy, J. Políticas de urbanización ..., op. cit.
- (12) Gilbert, Alan. Latin American Development. Penguin Books, England (Chapter 3) 1974
- (13) Bose, Ashish. Rural development, dispersal of industries and population redistribution: Policies and experiences. In The Population Debate: Dimensions and Perspectives Vol.II, United Nations, New York 1975
- (14) Naciones Unidas. Informe del relator. Conferencia Regional Preparatoria para América Latina sobre los Asentamientos Humanos. Caracas, Venezuela 30/4 - 4/7/75 1975
- (15) Comentarios más detallados en:
Araujo, J., y Alberto Franco. Algunas políticas agrarias que pueden retardar el crecimiento poblacional urbano. Conferencia Regional Preparatoria...etc. 1975
Kautnitz, Rita. Criterio y planes públicos relativos al desarrollo nacional y regional con respecto a la urbanización. Seminario Interregional sobre Políticas, Desarrollo y Planificación en relación con la Urbanización. Universidad de Pittsburgh, Penn. U.S.A. 24/10 - 7/11/66 1966