

INT-2102

~~CEPAL/CELADE (2102)~~

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION Y DESARROLLO:
NOTAS ACERCA DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS DE
AMERICA LATINA

Ricardo Jordan

El autor expresa sus agradecimientos a Miguel Villa por la colaboración prestada en la preparación de este documento. Las opiniones vertidas no comprometen al Centro Latinoamericano de Demografía, perteneciente al sistema de la Comisión Económica para América Latina, del cual el autor es Director Asistente.

Este documento será publicado en la Revista Notas de Población, N° 28, Año X, abril de 1982.

82-4-791

I. URBANIZACION Y DESARROLLO: PROBLEMAS DE INVESTIGACION
EN ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DISTRIBUCION
ESPACIAL DE LA POBLACION

Parece indiscutible que el complejo de transformaciones de la estructura y funcionamiento societales, genéricamente denominado cambio social y que bajo ciertas condiciones constituye desarrollo, es concomitante con un proceso de urbanización. Tal proceso involucra cambios trascendentales tanto en lo que atañe a la dinámica y la distribución de la población como en lo que concierne a la localización de las actividades económicas y a la organización de las relaciones sociales. Se trata, por cierto, de un proceso de honda raigambre histórica cuyas expresiones tienen larga trayectoria. Sin embargo, las modalidades que reviste su evolución reciente le confieren atributos particulares. Uno de ellos corresponde al acelerado ritmo con que grandes sectores sociales se incorporan a formas nuevas de producción, consumo y gestión; otro, consiste en la conformación de grandes ciudades, áreas metropolitanas y regiones urbanas, que prevalecen dentro de los sistemas urbanos nacionales.

Las evidencias empíricas acerca de la aceleración del proceso de urbanización de la sociedad humana y del surgimiento de grandes conglomerados urbanos son abundantes. Estudios realizados por Naciones Unidas muestran que todavía en 1850 apenas el 4,3 por ciento de la población mundial residía en ciudades de 20 000 ó más habitantes; un siglo después, en 1950, los habitantes de esas ciudades representaban la quinta parte de la población del planeta; y, en 1970, uno de cada cuatro habitantes de la Tierra vivía en localidades de aquel tamaño. A su vez, mientras en 1850 sólo se contaban tres ciudades que poseían un millón de habitantes o más -Londres, Pekín y París-, en 1950 las urbes de tal magnitud eran setenta y siete y, en 1970, llegaban a ciento sesenta; las proyecciones indican que en el año 2000 habrá unas doscientas cincuenta de estas ciudades,

noventa de las cuales superarán los cuatro millones de habitantes y dos tercios de ellas se situarán en regiones de menor desarrollo.^{1/}

De las cifras precedentes se infiere que la urbanización se ha ido acelerando y ha dado lugar al surgimiento de ciudades de magnitudes considerables. En la medida que este ritmo expansivo se mantenga, las áreas urbanas continuarán multiplicándose y ampliándose. Si bien se registran indicios de una atenuación del crecimiento relativo de las ciudades mayores en relación con el de las de tamaño intermedio, el proceso de urbanización ha dado origen a nuevas formas espaciales en las que las antiguas fronteras citadinas pierden sus contornos definidos para dar paso a grandes conglomerados o megalópolis de varios millones de habitantes. No parece exagerado estimar que hacia el año 2000 pueda existir una decena de conurbaciones, o regiones urbanizadas, que contengan a más de treinta millones de habitantes cada una.^{2/}

Aun cuando las dimensiones con que se manifiesta el proceso de urbanización han sido motivo de creciente preocupación, los determinantes y efectos esenciales del mismo no parecen haber sido adecuadamente analizados. La investigación acerca del impacto que este proceso tiene sobre la dinámica y la estructura de la población, las formas y escalas de producción, los estilos y pautas de distribución y consumo, las mudanzas que experimentan las relaciones sociales, las modalidades de organización político institucional y aún sobre ciertas dimensiones culturales e ideológicas, constituye un desafío de grandes proporciones. Suele reconocerse que el rápido crecimiento demográfico, las modificaciones de las estructuras agrarias e industriales, las formas de relacionamiento externo de las sociedades nacionales y las innovaciones tecnológicas

-
- 1/ United Nations, Patterns of Urban and Rural Population Growth (New York, ST/ESA/SER.A/68, Sales. N°E.79. XIII.9, 1980). Véase también: Chandler, Tertius y Fox, Gerald, 3000 Years of Urban Growth (New York, Academic Press, 1974) y Grauman, John V., "Orders of Magnitude of the World's Urban Population History", en United Nations Population Bulletin, N°8 (1976), pp.16-33.
- 2/ Doxiadis sostiene que esta tendencia conducirá a la formación de un complejo urbano a escala mundial que describe como una "ecumenópolis"; Doxiadis, Constantinos A., Ekistics: An Introduction to the Science of Human Settlements (New York, Oxford University Press, 1968). Berry postula que el proceso de urbanización en las sociedades de mayor desarrollo relativo ha adquirido un estilo global en el que las ciudades pierden su fisonomía tradicional; Berry, Brian J.L., "The counterurbanization process: how general?", en Hansen, Niles M., ed., Human Settlement Systems: International Perspectives on Structure, Change and Public Policy (Cambridge, Mass., Ballinger, 1978), pp. 25-50.

-particularmente en materia de transporte, comunicaciones e infraestructuras físicas- son elementos coadyuvantes del proceso de urbanización. Sin embargo, el conocimiento que se tiene acerca de las interrelaciones causales de este proceso con el de desarrollo sigue siendo débil.

Parte importante de los estudios relativos al proceso de urbanización ha consistido en la elaboración de diagnósticos de situaciones que se perciben como críticas y que, a menudo, se denuncian con tonos de dramatismo. Las acciones derivadas de tales estudios han tenido, por consiguiente, un sentido eminentemente correctivo, orientado hacia la detención o el reencauzamiento de todo aquello que se ha detectado como tendencia no deseable. Muchos de los esfuerzos desplegados con el propósito de alterar estas tendencias son posibles de calificar como de magros resultados. La omisión de los factores determinantes ha conducido, en la práctica, a la aplicación de enmiendas parciales que, en su calidad de paliativos de síntomas, han dado frutos en contadas oportunidades y por períodos más bien reducidos. Por lo demás es habitual que los enfoques de tipo diagnóstico posean una carga valorativa cuyos supuestos ideológicos no siempre se hacen explícitos, generándose, de este modo, una acumulación acrítica de preceptos estereotipados.

Desde otra perspectiva, muchos estudios del proceso de urbanización conciben a éste, y a su expresión concreta -la ciudad- como una tendencia histórica que ha sido esencial para el logro de metas y objetivos de cambio social y desarrollo. Reconociendo que tal proceso ha promovido el establecimiento de un substrato ecológico fundamental para el desenvolvimiento de la vida social y las actividades económicas, los análisis hechos desde esta perspectiva no han contribuido, por lo general, a la identificación de variables claves que pudieran convertirse en instrumentos de políticas.

Indudablemente las ciudades han desempeñado un papel protagónico en la generación y transmisión de innovaciones, a la vez que han servido para el establecimiento de condiciones que favorecen la diversificación de las estructuras económicas -entre ellas, accesibilidad al conocimiento científico y técnico, disponibilidad de dotaciones físicas, proximidad al mercado, que han redundado en el surgimiento de economías de escala, de complementación y de aglomeración-, todo lo cual puede ser interpretado como un conjunto de requisitos necesarios para el crecimiento económico. Del mismo modo, las ciudades han contribuido a la estructuración de pautas de interacción social que suponen una creciente

especificación de roles, una compleja trabazón institucional, una expansión de los mecanismos de comunicación y la instauración de múltiples canales de movilidad, todas ellas condiciones para continuas mudanzas de las relaciones sociales que representan un potencial de participación y de democratización en la elección de opciones de gestión y de articulación nacional.^{1/}

Por cierto, muchos de los aspectos anotados acerca del papel del proceso de urbanización en la promoción del cambio social y, eventualmente, del desarrollo, dependen de las condiciones históricas en que aquél se inscribe. Así, en la experiencia de las regiones de menor desarrollo, ese proceso se ha desarrollado en un contexto presidido por una serie de insuficiencias en materia de producción de bienes y servicios, reproduciendo situaciones de desigualdad social que se manifiestan a través de una distribución generalmente regresiva del ingreso. Bajo tales condiciones no resulta sorprendente que las ciudades, y especialmente las mayores concentraciones urbanas, presenten características de deterioro y de demandas insatisfechas cuya corrección obligaría a realizar ingentes inversiones distraendo recursos escasos para fines no directamente productivos. Desde este ángulo la ciudad pudiera ser percibida como un elemento que obstaculiza el desarrollo económico y social. Sin embargo, es preciso tener presente que tanto la expresión de las necesidades básicas de la población como los conflictos que origina su insatisfacción no son un producto del proceso de urbanización, ni siquiera de su aceleración, como tampoco son ellos consubstanciales con las grandes concentraciones humanas. En rigor, lo que ocurre es que estas aglomeraciones ponen de manifiesto las desigualdades inherentes a las estructuras socioeconómicas a la vez que brindan medios para hacer evidentes las presiones por modificarlas. Un problema fundamental consiste en canalizar estas situaciones conflictivas para la definición de vías conducentes a una solución.

Aparentemente entonces, existe una relación histórica de tipo dialéctico entre desarrollo y urbanización de modo tal que este último proceso puede ser entendido, simultáneamente, como consecuencia y requisito del primero. Si el

^{1/} Wirth, Louis, "Urbanism as a way of life", en American Journal of Sociology, vol. XLIV (julio, 1938), pp. 1-24; Sjöberg, Gideon, The Preindustrial City: Past and Present (Glencoe, Ill., Free Press, 1960); Berry, Brian J.L., The Human Consequences of Urbanization: Divergent Paths in the Urban Experience of the Twentieth Century (London, Macmillan, 1973).

proceso de desarrollo es comprendido como un conjunto de cambios que redundan en un aumento sostenido de la producción de bienes y servicios y del ingreso per cápita, -con una traslación del eje central de la actividad desde el sector primario hacia la industria y los servicios- y en modalidades más equitativas de distribución social de los frutos del progreso técnico, el proceso de urbanización puede considerarse como un antecedente de tales transformaciones -en tanto las ciudades son el escenario de la diversificación económica y la movilidad social- a la vez que como un resultado de las mismas en la medida que esos cambios contribuyan a acelerar el desplazamiento espacial de la población y tornan viables formas urbanas de gran magnitud. Ahora bien, como el proceso de desarrollo no comporta una evolución unilineal ni obedece a un paradigma de vigencia universal, tampoco la urbanización presenta un estilo único de materialización. En rigor, las disparidades involucradas en uno de estos procesos se reproducen en el otro.

Por lo general se sostiene que la disponibilidad de recursos de inversión constituye una condición esencial para la eficiente provisión de los servicios urbanos (infraestructuras, vivienda, educación, salud, esparcimiento, comercio, seguridad, administración) y que esa disponibilidad se encuentra en función del grado de desarrollo de una sociedad. Pero tal como no existe una condición común de desarrollo entre los países, tampoco se encuentra una situación de plena equidad dentro de sociedades que han adoptado un estilo dado de desarrollo. De lo anterior podría inferirse que la realidad material de las ciudades es, en lo fundamental, una indicación tanto del grado como del estilo de desarrollo de una sociedad particular. Así como una provisión plena de servicios urbanos básicos resulta incompatible con ciudades de países de menor desarrollo, la configuración espacial de una ciudad determinada, cualquiera sea el estilo de desarrollo predominante, presenta variaciones cualitativas y cuantitativas que dependerán de la posición social de quienes habiten los diversos subespacios. Por lo tanto, aún en los países de mayor desarrollo relativo se enfrentarán, por parte de los sectores sociales desposeídos, insuficiencias y deterioros ambientales. Tales problemas se originan del hecho que el crecimiento económico, en tanto condición de un determinado estilo de desarrollo, parece no tener límites definidos ya que su mantención requiere, de acuerdo con la "racionalidad económica" que preside a ese estilo, de un incremento constante de la capacidad de producción lo cual implica, a su vez, otorgar prioridad a las

inversiones concebidas como "más productivas". De hecho, entonces, los llamados "problemas urbanos" se presentan tanto en los países de mayor desarrollo como en aquéllos que reciben la denominación de naciones en vías de desarrollo.

De acuerdo con lo anotado, se sigue que el análisis del proceso de urbanización, de sus determinaciones y consecuencias, debe practicarse, en términos teóricos y técnicos, atendiendo a las específicas interacciones que este proceso guarda con el contexto socioeconómico en que se inscribe históricamente. Sin duda, es posible constatar que los problemas de deterioro ambiental y las carencias en la prestación de servicios -que constituyen sólo una parte de las consecuencias de la urbanización- tienen una difusión generalizada. Pero es preciso reiterar que la identificación de estas consecuencias parciales no conduce, por sí sola, a la exploración de soluciones. La vía para estas últimas debe quedar comprendida dentro de estrategias de asentamiento de población formuladas como componentes de concepciones más globales de la planificación del desarrollo.

La breve discusión presentada conduce a reconocer que el proceso de urbanización constituye uno de los componentes más conspicuos de la distribución espacial de la población y, por ende, una de las dimensiones más significativas de la temática de los asentamientos humanos. De igual modo, los cambios de diversa índole representados por el proceso de urbanización constituyen un área de preocupación científica y técnica que aparece indisolublemente ligada al análisis de las múltiples dimensiones del cambio social y del desarrollo. A continuación se efectuará una somera presentación de algunas expresiones demográfico espaciales y socioeconómicas de la urbanización de América Latina. Se tiene la intención de señalar tópicos en los que es necesario profundizar el conocimiento adquirido. Por último se exponen algunas reflexiones más bien heterodoxas acerca de ciertas condiciones básicas que debieran satisfacer las investigaciones orientadas a la formulación de estrategias y políticas de redistribución espacial de la población.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA DE LAS MODALIDADES DE ASENTAMIENTO URBANO EN AMERICA LATINA: EXPRESIONES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS

A lo largo del último siglo la urbanización se ha constituido en uno de los procesos más significativos de la distribución de la población en el espacio geográfico. El ritmo adquirido por este proceso permite pronosticar que los asentamientos urbanos serán, en breve plazo, las modalidades predominantes de establecimiento de la humanidad. Su desenvolvimiento supone, al menos, dos expresiones concomitantes, una de índole demográfico espacial y otra de orden socioeconómico. De una parte, involucra una progresiva concentración de la población en áreas urbanas -que tiene como efectos el crecimiento y la modificación física de las ciudades- y, de otra, una gradual transformación de una sociedad de base económica eminentemente agraria en otra de base eminentemente industrial y de servicios -que tiene como efecto una modificación en el perfil de las actividades económicas de la población. No necesariamente estas expresiones se presentan en forma simultánea, pues puede ocurrir que una sociedad con alta proporción de población residente en áreas urbanas posea una economía esencialmente agrícola.

1. Expresiones demográfico espaciales del proceso de urbanización

Entre las regiones de menor desarrollo, América Latina se distingue tanto por su proporción relativamente alta de población urbana como por el ritmo de crecimiento de esta proporción. Desde el punto de vista demográfico espacial, este grado de urbanización ha sido alcanzado en virtud de importantes corrientes migratorias internas y de la multiplicación acelerada de la población, todo lo cual ha concurrido al surgimiento de un número importante de ciudades, algunas de ellas de tamaños considerables. Con el propósito de entregar antecedentes para la apreciación cuantitativa del proceso de urbanización de América Latina y de ilustrar las complejas vinculaciones que éste tiene con las tendencias demográficas, se consideran brevemente algunas cifras indicativas de las principales variables intervinientes.

Durante el cuarto de siglo comprendido entre 1950 y 1975, América Latina fue la región mundial de más rápido crecimiento demográfico. Mientras que la población total del planeta se incrementó en un 60 por ciento durante ese lapso, los habitantes latinoamericanos duplicaron su número. Indudablemente este ritmo de aumento poblacional es el resultado de la diferencia entre una fecundidad relativamente elevada y una mortalidad que ha experimentado considerable descenso. En efecto, la tasa global de fecundidad de la región fue de 5.1 en el período 1970-75, valor que duplica el alcanzado por las regiones desarrolladas, aun cuando es bastante menor que el obtenido por Africa y el Sur de Asia; a su vez, la esperanza de vida al nacer de América Latina, para ambos sexos, alcanzó en el mismo período a 60.5 años, valor que se aproxima más al obtenido por las regiones más desarrolladas que al logrado por las otras regiones de menor desarrollo.^{1/}

Como resultado de la multiplicación acelerada de su población, la densidad de América Latina se duplicó desde 8 habitantes por kilómetro cuadrado en 1950 a 16 en 1975. Sin embargo, la distribución de la población en el espacio regional evidencia marcadas diferencias entre países; las densidades nacionales fluctuaban, en 1975, entre menos de 4 habitantes por km² y 568. No obstante estas diferencias, la mayoría de los países tenían densidades que no superaban los 30 habitantes por km², cifra indicativa de una relativamente débil ocupación del espacio, al menos en comparación con los valores que se registran en otras regiones mundiales.^{2/} Las variaciones de la densidad poblacional son todavía mucho más notorias dentro de los países; con frecuencia, se presentan áreas de reducida superficie y alta concentración de población, que constituyen núcleos de aglutinación, rodeadas de vastos territorios francamente subpoblados. Aun cuando esta situación sufrió modificaciones entre 1950 y 1975, la tendencia general ha sido la de un aumento relativo de las modalidades de concentración y de una persistencia de las áreas de escaso poblamiento.

-
- 1/ Información reciente más detallada puede encontrarse en CELADE, Boletín Demográfico, Nos. 27 (enero, 1981) y 28 (julio, 1981) y en CELADE, América Latina: Situación Demográfica Evaluada en 1980 (Santiago, CELADE, A/168, 1981)
- 2/ Véanse, al respecto, CELADE, Boletín Demográfico, Número especial (abril, 1976) y CEPAL, Situación Demográfica Actual, Perspectivas e Implicaciones para la Planificación del Desarrollo en la Región (Santiago, E/CEPAL/CEGAN/Pob./2, 1979).

La tendencia concentradora de la población regional queda de manifiesto al considerar la evolución experimentada por el grado de urbanización. Mientras que en 1950 los habitantes urbanos de América Latina, alrededor de 40 millones de personas, representaban un cuarto de la población total, en 1975 cerca de la mitad de los latinoamericanos, unos 142 millones, vivía en localidades de 20 000 y más habitantes.^{1/} Muy cerca de los dos tercios del crecimiento total de la población regional en el período 1950-1975, fue absorbido por los asentamientos de esa magnitud. Estas cifras son ilustrativas de la intensidad adquirida por el proceso de urbanización de América Latina como consecuencia directa de las diferentes pautas de crecimiento total de las poblaciones urbana y rural.

En todos los países de América Latina la población urbana se incrementó, en el período 1950-1975, mucho más rápidamente que la población rural: para la región en su conjunto la tasa de crecimiento urbano fue más de tres veces superior a la rural. Aun más, en trece países la tasa de crecimiento anual de la población urbana fue superior a 5 por ciento, lo que implica una duplicación del número de habitantes urbanos en un lapso menor que quince años. Solamente en tres países -Argentina, Uruguay y Cuba- se registraron tasas anuales de crecimiento urbano de alrededor de un 3 por ciento o menos, no obstante lo cual la diferencia entre éstas y las de crecimiento rural indican un ritmo claramente expansivo de la urbanización.^{2/}

Dos factores concurren simultáneamente a la explicación, de modo inmediato, del rápido crecimiento urbano; ellos son: una tasa relativamente elevada de incremento natural de la población total -fruto de la diferencia entre una alta aunque decreciente fecundidad y una mortalidad en continua reducción- y la transferencia neta de población entre áreas rurales y urbanas. Este último factor está constituido, a su vez, por dos conjuntos de elementos: corrientes migratorias entre áreas rurales y urbanas y reclasificación de la población de áreas rurales, sea por efecto de la expansión física de ciudades que absorben localidades anteriormente rurales o como resultado del crecimiento de algunas

^{1/} CEPAL/CELADE, Urbanización y Asentamientos Humanos en América Latina. Situación Actual y Tendencias Futuras (Santiago, E/CEPAL/CONF.70/L.4, 1979).

^{2/} Ibid.

de éstas que devienen urbanas al superar un cierto umbral de tamaño. Estimaciones indirectas permiten sostener que, como promedio para América Latina, la contribución del crecimiento natural representaría alrededor de la mitad del incremento urbano total en tanto que la transferencia neta de población rural, que da cuenta del resto, estaría formada principalmente por la migración de individuos de origen rural. Aparentemente, según estudios efectuados recientemente por las Naciones Unidas, la contribución relativa de la transferencia neta de población rural tendería a aumentar en los países que registran tasas más bajas de crecimiento de la población total.^{1/} Como parece obvio, las tasas más altas de crecimiento urbano se advierten en los países en que el crecimiento de la población total se expresa en tasas más elevadas; sin embargo, el factor que efectivamente contribuye a la elevación del grado de urbanización es la transferencia neta de población rural cuyo peso relativo parece ser mayor en los países con más bajas tasas de crecimiento de la población total.

Si bien el crecimiento que presentan las áreas urbanas resulta muy superior al de las rurales, lo cual es indicio claro tanto del ritmo adquirido por el proceso de urbanización latinoamericano como de las tendencias concentradoras de población, la distribución de los habitantes según categoría de tamaño de las localidades muestra una imagen más nítida del perfil de concentración. En 1950 la quinta parte de la población total de sólo cuatro países, los de más alto grado de urbanización -Argentina, Cuba, Chile y Uruguay-, residía en ciudades de 100 mil y más habitantes; en 1975, en cambio, eran catorce los países en que se superaba esa proporción. Aun más, las grandes áreas metropolitanas, de un millón y más habitantes, concentraban al 9 por ciento de la población latinoamericana en 1950 y a más del 22 por ciento de ella en 1975; en este último año bastante más de la tercera parte de los habitantes urbanos de la región se asentaban en aquellas grandes áreas metropolitanas.^{2/} El

^{1/} United Nations, Op.Cit. Naturalmente sería de mucha importancia poder desagregar el componente de "transferencia" para advertir los efectos específicos de las corrientes migratorias y de la reclasificación; se trata, en realidad, de fenómenos de diferente índole que merecen análisis más detallados que sirvan de base para efectuar proyecciones de población y para el diseño de políticas.

^{2/} CEPAL/CELADE, Op.Cit.; véase también CEPAL, Tendencias y Proyecciones a Largo Plazo del Desarrollo Económico de América Latina (Santiago, Cuadernos de la CEPAL, E/CEPAL/1027/Rev. 1, 1977).

crecimiento de estas últimas se ha visto incentivado por corrientes migratorias procedentes del resto de los sistemas urbanos nacionales.

Las cifras presentadas ponen de manifiesto la intensidad adquirida por el proceso de urbanización regional así como la creciente gravitación de las ciudades de mayor envergadura. De mantenerse las tendencias observadas es bastante probable que, hacia el año 2000, más de dos tercios de la población de América Latina resida en unas 2000 localidades de 20 000 y más habitantes y que más de la mitad de esta población urbana esté establecida en unas 46 grandes áreas metropolitanas. Aún en los países que hoy muestran un grado relativamente bajo de urbanización es previsible que los habitantes urbanos sean más numerosos que los rurales hacia fines del siglo XX.^{1/}

Con relación a los asentamientos humanos de tipo rural es conveniente señalar algunas características de tipo cuantitativo. La adopción de la cifra de 20 000 habitantes como criterio de delimitación entre localidades urbanas y rurales no implica suponer que estas últimas configuren una suerte de residuo indiferenciado. Es posible discernir, al menos con fines analíticos, dos grandes categorías de asentamiento de la población rural: una que identifica establecimiento de índole transicional, denominados rural-urbanos, y otra de naturaleza netamente rural; el límite entre ambas categorías puede fijarse en los 2000 habitantes.

Se ha estimado que alrededor del 15 ó 20 por ciento de la población total de América Latina residía en localidades que, en 1975, tenían entre 2 000 y 19 999 habitantes. Entre 1950 y 1970 muy cerca de 430 de las localidades o pueblos de ese tamaño se incorporaron a los sistemas urbanos de los países por el hecho que sus poblaciones fueron reclasificadas al exceder los 20 000 habitantes, lo cual es el resultado de un crecimiento que refleja la contribución tanto del aumento vegetativo como de la transferencia de población desde otras localidades.^{2/} No obstante la magnitud relativa de esta reclasificación, es probable que los pueblos rurales continúen reteniendo una proporción importante de la población total en los países de menor grado de urbanización.

1/ United Nations, Op.Cit.; CELADE, Situación Demográfica Actual ..., Op.Cit., y, CELADE, Boletín Demográfico, N°28 (julio 1981).

2/ CEPAL/CELADE, Op.Cit.

El grupo de localidades menores de 2 000 habitantes es, sin duda, el más numeroso en cuanto a la cantidad de asentamientos que comprende. Su población, sin embargo, ha experimentado una atenuación en cuanto a crecimiento total, fundamentalmente por los efectos de la migración y la absorción física, o anexión, por parte de los núcleos urbanos. Alrededor de 1975 muy cerca de un tercio de la población latinoamericana residía en este tipo de localidades eminentemente rurales. Resulta conveniente, sin embargo, distinguir dos conjuntos dentro de estas últimas. El primero está compuesto por pequeños centros que tienen entre 500 y 1 999 habitantes, en los cuales suelen establecerse algunas funciones de servicios y de transportes y comunicaciones, que tienden a satisfacer demandas de la población circundante, a la vez que constituyen puntos de acopio y de comercialización a escala reducida. Estos pequeños centros representan una quinta parte de la población netamente rural de América Latina. Un segundo conjunto, que da cuenta de la mayor parte de la población eminentemente rural está formada por villorrios, caseríos y habitantes que viven en forma dispersa. Sin duda el grado de dispersión de esta población varía según su mayor o menor proximidad a localidades de mayor tamaño o a rutas de comunicación y constituyen, por lo común, una modalidad de asentamiento precario, en términos de la satisfacción de necesidades básicas, que no ha sido motivo de suficiente estudio.^{1/}

No obstante que la presentación de los indicadores demográficos de la distribución espacial de la población requeriría de un análisis más profundo que contribuya a identificar la variedad de situaciones existentes en América Latina, los elementos mencionados permiten advertir que el proceso de urbanización ha ido adquiriendo una condición preeminente en la región. Esta preeminencia se hará todavía más evidente en los dos próximos decenios. Las proyecciones disponibles permiten señalar que en los años que restan del presente siglo se producirán cambios significativos en las pautas de asentamiento humano. Los sistemas urbanos nacionales se tornarán más densos, con una creciente gravitación de las ciudades de 100 000 y más habitantes -en unas 600 de estas ciudades tenderá a concentrarse bastante más que la mitad de la

^{1/} Herrera, Lilia. La Concentración Urbana y la Dispersión de la Población Rural de América Latina: su Incidencia en el Deterioro del Medio Humano (Santiago, CELADE, 1976).

población total de la región- destacándose, entre ellas, las grandes aglomeraciones y conurbaciones. Por otra parte, los núcleos urbanos menores se verán ampliados en número con la reclasificación de los asentamientos mixtos rurales-urbanos y es probable que en las vastas zonas que aún se encuentran débilmente pobladas persistan las formas dispersas de establecimiento de la población.

2. Expresiones socioeconómicas del proceso de urbanización

Como se señalara en acápite precedentes, la explicación inmediata del proceso de urbanización, en su expresión demográfica, reconoce la intervención de dos factores globales, el crecimiento natural de la población urbana y la transferencia neta rural-urbana de población.^{1/} Ambos factores encuentran sus agentes de determinación en el complejo de condiciones que forman parte de las estructuras económicas y sociales vigentes en la región. La identificación precisa de los elementos intervinientes y de los mecanismos de causación constituye todavía una tarea en gran parte por realizar. Aquí sólo se hará referencia somera a algunas indicaciones muy generales acerca de cambios acaecidos y que pueden interpretarse, en rigor, como situaciones concomitantes con la urbanización de América Latina. Como toda presentación de carácter global, la que sigue incurre en una simplificación y debe ser considerada como una breve enumeración.

Aunque durante los últimos decenios se han observado indicios de cambio en las características que históricamente han presentado las estructuras agrarias de la región puede sostenerse que ellas, muchas de las cuales todavía persisten, constituyen antecedentes de la aceleración adquirida por el proceso de urbanización. Entre los rasgos más generalizados de esas estructuras cabe mencionar una alta concentración de la propiedad del suelo agrícola que, con frecuencia, se ve acompañada de una extrema subdivisión de la tierra en las áreas de minifundio. Tales modalidades de tenencia de este recurso básico se encuentran asociadas con un escaso desarrollo tecnológico y con relaciones laborales predominantemente dependientes que, en presencia de una oferta abundante de mano

^{1/} El reconocimiento de estos dos factores globales no es, por cierto, suficiente. Un análisis adecuado requeriría la consideración desagregada de los componentes del cambio de población así como de los elementos que afectan su comportamiento. Tanto el crecimiento natural como la transferencia neta resultan ser conceptos de muy alto grado de generalidad.

de obra, generan ingresos monetarios muy reducidos para la gran mayoría de la población ligada a las actividades agropecuarias. Las formas de organización de la economía rural correspondientes a esas estructuras fueron en el pasado compatibles con un ritmo relativamente bajo de crecimiento natural de la población, resultante de la mantención de muy altas tasas de mortalidad que tendían a cancelar los efectos de elevadas tasas de natalidad. Hacia los años 30 las tasas de mortalidad comenzaron a disminuir cada vez con mayor intensidad y, como las de natalidad se mantuvieron relativamente elevadas por un período prolongado, las áreas rurales experimentaron un importante crecimiento demográfico. Dado que la falta de dinamismo de la organización productiva rural predominante se traducía en una débil capacidad de absorción de fuerza de trabajo, el aumento demográfico de las áreas rurales condujo al surgimiento de una sobrepoblación relativa. Esta situación dio lugar a presiones expulsoras manifestadas a través de una intensificación de la migración hacia las áreas urbanas.

De modo más o menos simultáneo, la gran depresión mundial de los años 30 y las interferencias del mercado internacional motivadas, más tarde, por la Segunda Guerra Mundial, generaron condiciones favorables para la sustitución de importaciones de algunos bienes manufacturados de consumo habitual. Las corrientes de inversión públicas y privadas se canalizaron entonces hacia el establecimiento de industrias cuya producción se orientaba a satisfacer la demanda interna. Como las ciudades de mayor tamaño garantizaban una mayor accesibilidad al mercado doméstico (por el hecho que parte importante de éste se encontraba emplazado en ellas y porque las mismas ocupaban posiciones de privilegio en los grandes ejes nacionales de transporte), además de ofrecer una serie de ventajas comparativas (existencia de sistemas financieros, disponibilidad de elementos fundamentales de infraestructura, concentración de recursos humanos de cierta calificación), las decisiones de localización obviamente favorecieron a estos núcleos urbanos. La concentración de actividades industriales y de servicios públicos y privados en estas ciudades contribuyó, como ya se indicó, al paulatino surgimiento de economías externas de aglomeración. A su vez, el perfeccionamiento de los mecanismos financieros condujo a una intensificación de la acumulación de capital mediante transferencias netas procedentes del resto de los territorios nacionales. Bajo tales condiciones, las ciudades ofrecían aparentes posibilidades de empleos diversificados y de ingresos monetarios que, sin duda, representaban una contrapartida frente a las restricciones que presentaba el mercado de trabajo de las áreas rurales.

La recepción de continuas corrientes migratorias de individuos que buscan mejorar sus condiciones de vida, las tendencias amplificatorias de la concentración de industrias y servicios y la centralización de los agentes públicos y privados de gestión, han dado lugar a una considerable expansión de las áreas urbanas, especialmente de las de mayor tamaño. De este modo, los sistemas urbanos nacionales aparecen presididos por unas pocas urbes principales que guardan, con relación al resto de las ciudades, una primacía relativamente elevada en el sentido que sus magnitudes físicas, demográficas y económicas, resultan ser varias veces superiores a las de las ciudades que les siguen dentro de la jerarquía de los asentamientos de los países. Los efectos concentradores y centralizantes se reproducen, a su vez, en la medida que las economías de aglomeración generadas en las grandes ciudades establecen condiciones que favorecen una rentabilidad superior de las inversiones. Además, el sector público tiende a concentrar recursos en estas urbes para solventar los costos de los elementos de infraestructura y los servicios requeridos para asegurar su funcionamiento.^{1/}

Tal como se mencionó anteriormente, las estructuras agrarias de los países latinoamericanos han experimentado cambios en décadas recientes cuyos efectos parecieran haber elevado las presiones expulsoras de población. Así, en ciertas áreas se han introducido innovaciones tecnológicas, como un medio para elevar la rentabilidad del capital y para obviar la incidencia de las reformas agrarias, que han dado lugar a una creciente disminución de las explotaciones intensivas en mano de obra y a un incremento en la estacionalidad en la demanda de fuerza de trabajo. Por otra parte, muchos de los esquemas de reforma agraria parecieran haber desembocado (directa o indirectamente) en una reducción de las oportunidades laborales, sea porque ellas se orientaron a una asignación preferentemente individual (o familiar) de las tierras o porque se llevaron a la práctica en medio de un proceso de movilización campesina al cual los terratenientes respondieron adoptando mecanismos contractuales que permiten obviar la sindicalización.^{2/}

^{1/} De Mattos, Carlos, "La Movilidad Espacial de Recursos en los Países Latinoamericanos", en ILPES/ILDIS, Planificación Regional y Urbana en América Latina (México, Ed. Siglo XXI, 1974).

^{2/} Un análisis más completo de relaciones entre cambios de la estructura agraria y pautas de distribución espacial de la población aparece en Urzúa, Raúl, "Distribución Especial de la Población en la América Latina", en Notas de Población, Año VIII, N°24 (diciembre, 1980), pp. 57-105.

De un modo u otro, muchos de estos cambios han tenido como efecto neto una tendencia a restringir la oferta de puestos de trabajo en el sector agropecuario, efecto éste que no ha sido suficientemente contrarrestado mediante planes y programas de colonización de nuevas tierras. Por consiguiente, al ver mermadas sus expectativas de empleo, conjuntos importantes de población se han desplazado hacia las áreas urbanas. Además, la extensión de los servicios educacionales -y la transmisión de contenidos de enseñanza que promueven valores y motivaciones no susceptibles de satisfacerse en el medio rural- fortalecen las presiones migratorias. Finalmente, dentro de esta visión esquemática, cabe señalar que el aumento en la estacionalidad de la demanda de fuerza de trabajo agrícola, asociado al carácter empresarial de las explotaciones que usan tecnología "moderna", ha promovido movimientos temporales de población que suelen involucrar el establecimiento de la misma en pueblos y ciudades de pequeño tamaño.

De otro lado, el proceso industrial, estimulado por políticas de índole proteccionista, ha derivado hacia una estructura productiva orientada esencialmente hacia la generación de bienes de consumo que requieren, en cierto grado, de la importación de materias primas y procesos tecnológicos. A su vez, las restricciones de la demanda interna, ocasionadas por una distribución generalmente regresiva de los ingresos, ha conducido a la formación de situaciones de tipo cuasi monopolístico de la oferta. De este modo, los establecimientos fabriles han ido perdiendo su carácter nacional para integrarse como ramas o agencias subsidiarias de grandes corporaciones transnacionales, las cuales han desplazado, en muchos casos, a los pequeños productores. Entre los efectos de estos cambios cabe destacar que el creciente uso de tecnologías intensivas de capital ha ocasionado restricciones en la demanda de fuerza de trabajo dentro del medio urbano; a ello se debe, en parte, el hecho que el excedente relativo de población económicamente activa de las ciudades se haya ido incorporando a funciones de servicios de la más variada índole.

Otro de los efectos ha sido el aumento de la concentración económica en las grandes ciudades que, de este modo, absorben recursos humanos y físicos del resto del territorio de los países. Sin embargo, como muchas de las industrias dependen de grandes volúmenes de importaciones y como sus productos están orientados a satisfacer la demanda establecida en esas mismas ciudades, ellas no contribuyen a intensificar el uso de recursos naturales nacionales, por lo que

su impacto dinamizador resulta más bien exiguo y su capacidad para absorber fuerza de trabajo no urbana, bastante reducida.

Atendiendo a las condiciones someramente descritas, no resulta sorprendente constatar que los migrantes de origen rural, o procedentes de ciudades pequeñas, tiendan a inscribirse, al menos durante una primera etapa, principalmente en los estratos urbanos más bajos. Estos se distinguen por situaciones de subempleo, menguados e irregulares ingresos, carencia de educación formal adecuada y una marcada precariedad en cuanto se refiere a sus condiciones materiales de existencia.^{1/} De esta forma, la continua afluencia de migrantes pareciera contribuir a la mantención y, en muchos casos, al empeoramiento de las desigualdades económicas y sociales de las ciudades especialmente de las más grandes, así como a la depresión de la calidad del medio. Por otra parte, las áreas de las que son originarios los migrantes suelen experimentar la pérdida de recursos humanos de mayor calificación que la que posee, como promedio, la población residente en ellos.^{2/}

Por cierto los migrantes no constituyen un estrato social homogéneo ni específico. En rigor, ellos se distribuyen entre las diferentes capas existentes en las ciudades y están también expuestos a experiencias de movilidad. Lo que se sostiene es que, en una alta proporción, estos migrantes, durante sus primeras etapas de residencia urbana, se integran a los grupos más desposeídos que existen en las ciudades.^{3/} Por lo demás, las estructuras sociales de éstas presentan desigualdades que manifiestan, tal vez de modo más evidente, la mayor o menor falta de equidad existente dentro de las sociedades nacionales. Dependiendo de cuan acentuadas sean aquellas desigualdades, lo cual probablemente guarda relación con la trayectoria histórica del proceso de urbanización de cada país, es posible identificar distintas configuraciones de estratos medios.

1/ Villa, Miguel, "Consideraciones en Torno al Proceso de Metropolización de América Latina", en Notas de Población, Año VIII, N°24 (diciembre, 1980), pp.57-105. Véase, además, CEPAL, "Algunos Problemas Regionales del Desarrollo de América Latina Vinculados con la Metropolización", en Boletín Demográfico de América Latina, Vol.XVI, N°2 (segundo semestre, 1971), pp. 199-229.

2/ Elizaga, Juan Carlos, Migraciones a las Areas Metropolitanas de América Latina (Santiago, CELADE, 1970).

3/ Alberts, Joop, Migración en Areas Metropolitanas de América Latina. Un Estudio Comparativo (Santiago, CELADE, 1977).

A menudo se sostiene que las diferencias producidas por la falta de satisfacción de las necesidades básicas de la población constituyen una fuente de deterioro ambiental. Se trata de lo que se ha dado en llamar la "contaminación de la pobreza". El conjunto de agentes depresores de la calidad de la vida en el medio urbano representan, en rigor, formas de deseconomías externas de aglomeración que, a escala de los grupos sociales más desposeídos, se revelan como desajustes estructurales entre el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y las condiciones impuestas por el medio. Los altos valores del suelo y de la construcción, merced a la operación de mecanismos mercantiles y financieros de índole especulativa,^{1/} conducen a una disminución gradual del espacio disponible por persona. El reemplazo de la función residencial por otras de tipo comercial en las áreas centrales y a lo largo de los principales ejes de circulación, promueve un desplazamiento progresivo de los diversos estratos sociales hacia localizaciones periféricas. Proporciones crecientes de población deben ser albergadas en edificios construídos o subvencionados por el sector público en lugares distantes, lo cual origina costos crecientes en el desplazamiento de las personas y presiones por invertir en obras públicas, transportes y redes de servicios.^{2/} Pero como la acción estatal sólo puede satisfacer una parte de las necesidades residenciales y de dotaciones físicas de quienes no tienen acceso al mercado formal del suelo y la construcción, aumenta el crecimiento de las áreas de asentamientos precarios en los que predominan el hacinamiento, condiciones antihigiénicas y múltiples inconvenientes. En tanto, los estratos de mayores ingresos definen "soluciones habitacionales" que, en la práctica, constituyen complejos urbanísticos que adoptan la forma de edificios lujosos o viviendas unifamiliares de grandes dimensiones.^{3/}

-
- 1/ Véase, por ejemplo, Lander, Luis, "Especulación en Tierras como Obstáculo para el Desarrollo Urbano", en PISPAL, Urbanización, Estructura Urbana y Dinámica de Población (Santiago, PISPAL, 1975), pp. 91-112.
- 2/ Villa, Miguel, "Needs and Resources of Metropolitan Populations", en International Union for the Scientific Study of Population, International Population Conference, Mexico 1977, Solicited Papers (Liege, Imprimerie Deronoux 1977), Vol. 2, pp. 241-287. Geisse, Guillermo y Coraggio, José Luis, "Areas Metropolitanas y Desarrollo Nacional", en EURE, Vol. I, Nº1 (1970).
- 3/ La distribución espacial de los estratos sociales dentro del medio urbano ha sido descrito por diversos autores. Véase, por ejemplo, Amato, Peter, "Elitism and Settlement Pattern in the Latin American City", en Journal of the American Institute of Planners, vol. XXXVI, Nº2 (1970), pp. 96-105.

Tales edificaciones requieren de la expansión de dotaciones físicas cuyo uso, al menos en términos comparativos, resulta ser apenas parcial; normalmente, estas dotaciones son financiadas por el sector público y sus costos no son solventados directamente por los usufructuarios sino por el conjunto de la población.

La expansión física de las grandes ciudades va acompañada por la presencia de varias formas de suburbanización. Las clases altas se asientan y se relocalizan continuamente en busca de ambientes cualitativamente más gratos y en áreas plenamente dotadas de servicios e infraestructura. Los estratos de menores ingresos se establecen en tierras vacantes que están a la espera de la "plusvalía urbana" y sobre las cuales erigen habitáculos provisorios carentes de servicios. Por otra parte, el ordenamiento de la estructura urbana en expansión involucra condiciones de congestión que constituyen desajustes entre la capacidad de los sistemas físicos y la magnitud de las demandas sociales que se les imponen.^{1/} Una fracción importante del transporte urbano de las grandes ciudades latinoamericanas atraviesa las áreas centrales ocasionando situaciones de saturación, aumento de los niveles de contaminación y condiciones de inseguridad para peatones y pasajeros. La creciente demanda por transporte público da lugar a ingentes inversiones públicas destinadas a aumentar el parque de vehículos y a habilitar autovías expeditas y medios más veloces de desplazamiento. A su vez, la construcción de vías de circulación rápida contribuye a generar efectos sociales secundarios que aumentan las condiciones de segregación social del espacio urbano, en parte porque las rutas amplias operan como barreras entre áreas diferenciadas.^{2/}

En resumen, el espacio social de las ciudades latinoamericanas, especialmente de las áreas metropolitanas, más que un sistema cultural único, se constituye como una serie de subsistemas diferenciados cuya integración está dada por la operación de mecanismos de apropiación y de gestión. La marcada estratificación de la ciudad en cuanto a las áreas de asentamiento, al uso de las dotaciones físicas, a la provisión de servicios, a la distribución del ingreso

1/ Wingo, Lowdon, "The Quality of Life: toward a Microeconomic Definition", en Urban Studies, Vol. 10, N°1 (1973), pp. 3-18.

2/ Sobre esta materia, véase, Sabattini, Francisco, Santiago: Uso Social del Automóvil (Santiago, CIDU/IPU, DT N°3, 1976).

y de los frutos del progreso técnico -en suma, en cuanto a las múltiples dimensiones de la calidad de la vida y del ambiente-, define un contexto heterogéneo que pone de manifiesto las desigualdades de las estructuras sociales de los países. Se trata, en esencia, de un proceso particular de establecimiento humano que requiere de análisis interpretativos profundos para permitir el diseño de estrategias de acción. Cabe tener presente que este proceso de diferenciación social intra-urbano no ha sido ajeno al que, a escala nacional, ha presentado la distribución general de la población en el espacio de los países latinoamericanos.

3. Problemas y desafíos planteados por la concentración urbana

Dado que la urbanización latinoamericana -y la concentración en las grandes áreas metropolitanas- se ha desenvuelto, en la mayor parte de su evolución, con antelación al crecimiento industrial y sin que, necesariamente, se registrase una modificación sustantiva de la organización productiva agraria, ella comporta atributos estructurales problemáticos que afectan a las pautas globales de distribución espacial de la población. Entre estos problemas -ya crónicos- cabe mencionar situaciones de desempleo y subempleo, una fuerte expansión de actividades terciarias de baja productividad, reducidos e irregulares ingresos, insuficientes ritmos de ahorro e inversión, una demanda restringida y una oferta más bien limitada de bienes y servicios. A su vez, como la fase de crecimiento industrial tendió a favorecer localizaciones en las que ya existía una demanda, el resultado ha sido una creciente concentración de los equipos de producción y de los servicios que les son concomitantes en las ciudades de mayor tamaño. Tal concentración, que se ha ido reproduciendo y ampliando, ha jugado un papel importante en la generación o acentuación de diferencias económicas entre las distintas unidades territoriales de los países. Esto ha redundado en la conformación de sistemas urbanos que se distinguen por un alto grado de primacía y por la carencia de ciudades de tamaño intermedio que posean estructuras económicas suficientemente diversificadas como para generar opciones de localización.

Sin duda la caracterización efectuada resultaría muy simplificada si no se reconociese la raigambre histórica que presentan los estilos de ocupación de los espacios nacionales, profundamente afectados por la existencia de

recursos naturales susceptibles de comercializarse en el mercado internacional. De igual modo ha de reconocerse la gravitación que, desde tiempos coloniales, ha tenido la centralización de las instancias de decisión política. Debe tenerse presente, además, la fuerte dependencia externa de América Latina que, con variantes, se ha manifestado a través de procesos económicos, tecnológicos, culturales y sociopolíticos. La consideración de todos estos elementos permitiría sostener que las grandes áreas metropolitanas de los países latinoamericanos han actuado simultáneamente como núcleos centrales de la distribución de la población y las actividades dentro de los espacios nacionales y como núcleos periféricos dentro del sistema de intercambio que rige los macro-espacios internacionales.

Atendiendo a las características señaladas, es posible formular algunas apreciaciones preliminares acerca de las condiciones que pudieran regir el futuro del proceso de urbanización latinoamericano.^{1/} Si el desarrollo de esta región se apoyase sobre la base de una intensificación de la producción agropecuaria y de una diversificación de la estructura industrial -a fin de sustituir importaciones de productos intermedios y aún de bienes de capital- sería esperable que la urbanización continuase su ritmo acelerado lo cual implica la necesidad de afrontar nuevas y mayores demandas de infraestructura. Es posible que estas condiciones obliguen a una reformulación de los esquemas de organización espacial a fin de generar alternativas a las áreas metropolitanas mediante la promoción de economías externas de aglomeración en otras localidades de los sistemas urbanos nacionales. Sin duda, sería necesario efectuar ajustes bastante importantes de los estilos de desarrollo como para incentivar cambios sustantivos en las pautas de distribución espacial de la población y en la configuración territorial de los asentamientos humanos. Tales ajustes involucrarían, a su vez, decisiones que contribuyan a una situación de mayor equidad social. En ausencia de tales cambios las opciones para la población se verían cada vez más restringidas y tendería a agudizarse la concentración en la ciudad primada o a tornarse más conflictivas las presiones sobre las estructuras productivas del medio rural. La consolidación de un estilo de desarrollo que implica una muy fuerte concentración de los ingresos,

^{1/} En este sentido, véase, Alberts, Joop y Villa, Miguel, eds., Redistribución Espacial de la Población en América Latina (Santiago, CELADE, 1980).

un incentivo a la especulación financiera, un detrimento del rol del Estado como agente de redistribución de los frutos del crecimiento económico y una base económica apoyada esencialmente en la explotación de las llamadas "ventajas comparativas", pudiera conducir a un deterioro de las condiciones materiales de existencia de la población y a la reducción de las posibilidades efectivas de intervención en las instancias de decisión social y económica.

Se ha postulado en estas notas que los factores determinantes del deterioro del medio urbano y de los déficits cuantitativos y cualitativos en materia de provisión de servicios demandados por la población estriban en problemas estructurales de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. La disparidad entre el ritmo de crecimiento económico y las pautas de distribución del ingreso generado han redundado en un alto grado de concentración demográfica en las grandes ciudades. Dentro de éstas se percibe que los problemas estructurales de la sociedad adquieren una más nítida expresión que, al parecer, guarda relación con el tamaño adquirido por las urbes y con la falta de equidad en las modalidades de organización social del espacio. Desde un punto de vista esencialmente técnico pudiera sostenerse que trascendidos ciertos umbrales de tamaño urbano -en términos de población y de superficie- los costos marginales que demanda la satisfacción de necesidades básicas tienden a elevarse por encima de los beneficios. Debieran surgir, por lo tanto, nuevos esquemas de estructuración urbana fundamentados en un cuidadoso análisis de tipo costo-beneficio que permita confrontar diferentes modalidades posibles de asentamiento. Ello no quiere decir, sin embargo, que la causa del deterioro y de las deficiencias sea el tamaño o la velocidad de crecimiento de la ciudad; estas condiciones son, como reiteradamente se ha manifestado, consecuencias del proceso de cambio social. Por lo tanto, el análisis técnico debiera reformular el contenido social de los términos de costo y de beneficio toda vez que se desee explorar alternativas para el curso futuro.

En suma, el proceso de urbanización plantea a los países de la región un desafío de enorme envergadura. Los aparentemente "inevitables" efectos de la concentración poblacional en unas pocas ciudades -deterioro urbano, insuficiencias y carencias de servicios, congestión, múltiples formas de contaminación- exigen de un gran esfuerzo de planificación que no se reduzca al empleo de paliativos, frecuentemente muy onerosos y poco eficaces. Se

trata de un reto histórico que demanda el análisis y la investigación de las interrelaciones entre los procesos de urbanización y de desarrollo económico y social, contemplando los efectos generados y la definición de criterios para formular estrategias y seleccionar instrumentos de acción.

III. ASENTAMIENTOS URBANOS Y ESTRATEGIAS DE REDISTRIBUCION DE LA POBLACION

Las tendencias advertidas, en cuanto a las expresiones demográficas espaciales y socioeconómicas del proceso de urbanización de América Latina, así como las consecuencias observadas, tornan prioritaria la tarea de estudiar los asentamientos urbanos desde la perspectiva amplia de la distribución espacial de la población. Es imperioso conocer cómo se generan y desenvuelven los problemas a los que se ha hecho referencia y que conciernen a la calidad de la vida y del medio ambiente de la población. Igualmente es de suma urgencia el proceder al diseño de políticas que tengan un carácter claramente preventivo y sean consonantes con el establecimiento de estructuras de asentamientos humanos acordes con objetivos de desarrollo económico y social.

Hasta hace corto tiempo la constatación de los problemas de deterioro del medio y de deficiencias en el suministro de servicios en las grandes áreas metropolitanas llevaba a pensar, en muchas oportunidades, que ellos eran consecuencia del tamaño urbano. Tal raciocinio omitía el hecho que la precariedad de la existencia humana es, cuando menos, similarmente grave en las áreas en que predomina la población dispersa. Siguiendo esta línea de pensamiento se realizaron varios intentos, generalmente fallidos, por poner límite al crecimiento de las grandes urbes mediante acciones que tendían a restringir el acceso de población a ellas usando procedimientos compulsivos, canalizando importantes inversiones hacia ciudades de menor tamaño o tratando de retener población en áreas rurales.^{1/}

Gran parte de la argumentación que servía de fundamento para aquellas acciones se apoyaba en una construcción teórica, nutrida por "evidencia empírica", que se ha dado en llamar "el tamaño óptimo" de una ciudad. De

^{1/} Véase, al respecto, Alberts, J. y Villa, M., eds., Políticas de Redistribución Espacial de la Población: Una Bibliografía Anotada (Santiago, CELADE, IPI/23, 1976).

acuerdo con ella se formularon modelos que, con mayor o menor refinamiento, tendían a descartar la viabilidad de los asentamientos que superaban una cierta magnitud poblacional, respecto de cuyo monto no parecía haber claro consenso. Estos modelos, así como su substrato teórico, omitían una serie de elementos que componen los contextos históricos particulares -tales como sus especificidades económicas, sociales, políticas y geográficas- en que se inscriben los procesos de crecimiento urbano y de movilidad espacial de la población. Resulta indudable que la consideración de estos elementos determina la relatividad de cualquier "óptimo" y obliga a la reformulación de éste en términos del estilo de desarrollo predominante, de la modalidad de inserción de la economía nacional en el ámbito mundial, de la índole y localización de los recursos naturales, del grado de evolución tecnológica alcanzado, de las pautas de participación social en las instancias de poder político, de las dimensiones del país y de su particular decurso histórico.

De otro lado, la tesis del "tamaño óptimo urbano" pareciera desconocer el hecho que el desarrollo económico y social o, al menos, el crecimiento económico ha mostrado una alta concomitancia con el grado de urbanización.^{1/} Aparentemente, las indivisibilidades tecnológicas que sirven de base al establecimiento de economías de escala, externas y de aglomeración, requieren de una cierta dosis de concentración y, por lo tanto, tornan necesario que se destinen importantes recursos a la creación y sostenimiento de un sistema urbano provisto de infraestructura y servicios básicos. Olvida también el argumento que se comenta, el hecho que los problemas de las grandes áreas metropolitanas son consecuencia de las imperfecciones exhibidas por las estructuras económicas y sociales de los países. De hecho, en términos relativos, las deficiencias en materia de provisión de servicios -aunque no necesariamente en cuanto a la magnitud del deterioro ambiental- tienden a ser más acentuadas en núcleos urbanos de tamaño menor y, sin duda, en las áreas de alta dispersión poblacional.

Por otra parte, la gran mayoría de los modelos derivados de la noción del "tamaño óptimo" de ciudad, propugnan una concepción difusa de "desarrollo

^{1/} Jordán, Ricardo, "Las Políticas Públicas Respecto de las Modalidades Posibles de Asentamientos: Tamaños y Patrones Óptimos" en Herrera, Ligia, et.al., Consideraciones sobre el Proceso de Urbanización ... Situaciones Críticas (Santiago, CELADE-PISPAL, Documento de Trabajo N°6, 1975), pp. 63-67.

"equilibrado" que connota una crítica a la gran urbe, a la ciudad primada. Esta concepción lleva a la formulación de políticas destinadas a detener el crecimiento de esta ciudad mayor para propiciar un sistema urbano que se adecúe a una función matemática de tipo log-normal (regla del rango y tamaño) según la cual a cada ciudad debiera corresponder un tamaño que esté en consonancia con su rango dentro de la jerarquía urbana. Tales proposiciones comprenden una fuerte potencialidad ideológica o, cuando más, un grado demasiado elevado de abstracción que no considera la posibilidad que a distintas realidades históricas correspondan diferentes pautas de asentamiento. Así por ejemplo, un país de escasa superficie y reducida población probablemente no pueda tener más de una "gran ciudad" que ejerza un alto grado de primacía con relación al resto del sistema urbano nacional; e, inversamente, a un país de gran extensión y de voluminosa población probablemente corresponda un sistema urbano más denso en el que se registre un grado menor de primacía. Aun estos mismos ejemplos hipotéticos resultan arbitrarios porque no consideran los contextos históricos en los que ha tenido lugar el proceso de urbanización. Es decir, tal como sucede con la tesis del "tamaño óptimo", toda proposición acerca de una pauta "equilibrada" de asentamientos debe considerarse en relación con las especificidades que presenta cada situación particular antes de proceder a la formulación de políticas de redistribución de población, de urbanización y de desarrollo urbano.^{1/}

Las políticas respecto a tipos de asentamientos y tamaños urbanos, si es que éstos son considerados tópicos relevantes para la acción pública, no son sino parte del conjunto de decisiones que inciden sobre la estructura y funcionamiento del sistema de asentamientos de un país en un momento determinado. En realidad, las decisiones que se adoptan a escala de empresas y de familias pueden tener mayor gravitación que las de los agentes públicos en la configuración de las corrientes migratorias y en la determinación del patrón de asentamiento y de la estructura urbana.^{2/} Aquellas decisiones responden, entre otras consideraciones, a situaciones de mercado, de localización de recursos

1/ Villa, Miguel, "Population Distribution and Redistribution Measures in Latin America", en International Committee on the Management of Population Programmers, Management Issues in Population Distribution (en prensa).

2/ Arévalo, Jorge, Migraciones (Santiago, CELADE/División General de Estadísticas y Censos de Honduras, Fascículo V de la Encuesta Demográfica Nacional de Honduras, A/129, 1975).

naturales y de percepción de oportunidades cuyo horizonte suele ser de corto plazo. De allí, entonces, que los efectos espaciales, económicos, sociales y políticos globales de más largo plazo no sean necesariamente tenidos en cuenta. Por el contrario, los cursos de acción que se adoptan por parte de la autoridad pública debieran, al menos en teoría, someterse a criterios de índole general y de largo plazo obtenidos como resultado de la aplicación de un modelo del funcionamiento total del sistema social, así como ajustarse a los dictados de una estrategia de desarrollo que llevaría a la consecución de metas y objetivos globales y sectoriales. Se trata, en suma, de dos racionalidades de diferente orden.

Con frecuencia, la efectividad de las decisiones que adoptan los agentes privados -en términos de la rapidez con que se concretan, de la relativa irreversibilidad que ellas poseen y de la condición más bien segmentada del campo de acción que comprenden- entran en conflicto, o al menos no se articulan apropiadamente, con los canales de decisión del sector público. Habitualmente la falta de comunicación y de integración de ambos tipos de agentes decisivos -lo cual, en no pequeña medida, se deriva de la rigidez o del carácter más bien rutinario de la legislación e institucionalidad vigentes- torna poco operativo al sistema de planificación nacional y lleva a los gobiernos ante situaciones de hecho respecto de las cuales no les cabe sino una actuación "ex post" que demanda un esfuerzo permanente, no pocas veces oneroso aunque insuficiente, para "solucionar" los problemas generados a raíz de los hechos consumados por la acción privada. Aun más, en determinados contextos se ha propiciado un resurgimiento pleno del ethos liberal según cuya visión paradigmática al Estado le cabe un rol subsidiario en tanto que el comportamiento del mercado, merced al libre juego de oferta y demanda, es concebido como el antecedente fundamental para las decisiones. Bajo estas condiciones el espacio asignado a la acción pública resulta mínimo, reduciéndose al ámbito puramente administrativo.

Varios de los países latinoamericanos han formulado, en diversos períodos de las últimas décadas, algún tipo de política acerca de materias que guardan estrecha relación con la distribución de la población, el proceso de urbanización y la estructura y funcionamiento de algunos asentamientos urbanos mayores. Dichas políticas, sin embargo, han sido casi exclusivamente de índole sectorial y, como ya se ha sostenido, han tenido un tono esencialmente correctivo de

situaciones percibidas como problemáticas.^{1/} Como ejemplo de estas políticas puede aludirse a la variada gama de enfoques programáticos, a veces dotados de sólidos fundamentos técnicos, orientados a "solucionar" el problema habitacional de las grandes ciudades, o a resolver las deficiencias de transporte y vialidad urbanas. El espectro es todavía más amplio y comprende programas de dotación de equipamiento comunitario urbano y rural -que fueron muy comunes en los años sesenta y setenta- y planes reguladores destinados a ordenar el crecimiento urbano y a establecer normas de uso del suelo de las ciudades. Tampoco se puede omitir el conjunto de experiencias en planificación regional que, comenzando con perspectivas mono-regionales o sectoriales, han derivado, en algunos casos, a sistemas nacionales de planificación espacial que comprenden criterios de asignación de recursos.^{2/}

En algunos países se han esbozado también políticas destinadas a contrarrestar las tendencias concentradoras en las grandes ciudades -y, por esta vía, se ha pretendido alterar los flujos migratorios- utilizando instrumentos legales tales como los que pretenden prohibir el establecimiento de nuevas industrias en determinadas localizaciones o incentivan, mediante ventajas tributarias y la habilitación de dotaciones físicas, su emplazamiento en ciertas regiones o ciudades. A su vez, el sector agrario ha sido motivo de una serie de programas tales como los de reforma agraria que, con múltiples variantes, se han puesto en práctica en diversos países de la región; también debe mencionarse los planes de colonización y los proyectos de fomento a las actividades agroindustriales.

Pocos han sido los esfuerzos sistemáticos desplegados en torno a la formulación de estrategias globales de urbanización y, cuando se las ha presentado, ellas se han fundado en supuestos no suficientemente comprobados tales como, por ejemplo, las inconveniencias de las grandes concentraciones de población, el surgimiento de deseconomías de aglomeración en las áreas metropolitanas o las ventajas que presentaría el carácter "dinámico" de los llamados "polos de desarrollo". No obstante que en algunos países se ha otorgado gran

1/ Villa, Miguel, *Population Distribution ...*, Op.Cit.

2/ ILPES, *Desarrollo Regional y Desarrollo Económico en América Latina* (Santiago, CELADE, DS/28-13, 1978).

relevancia política a la planificación nacional de los asentamientos humanos y a la protección ambiental, la mayoría de las propuestas de acción han adquirido ribetes más bien retóricos o han desembocado en la aplicación de medidas de tipo sectorial que no consideran efectos de interacción.

Resulta complejo intentar una evaluación de las políticas aplicadas aun cuando se advierte una generalizada insatisfacción respecto a los frutos conseguidos. En rigor, la modificación del orden de cosas existente constituye una tarea extremadamente difícil no sólo por el desconocimiento acerca de los factores determinantes, de las variables intervinientes y de las modalidades de interrelación -es decir, la falta de estudios que permitan desentrañar relaciones de causalidad- que se presentan en el ámbito del proceso de urbanización y de la distribución espacial de la población en general, sino también por las condiciones que rigen los estilos de intervención en la realidad socio-económica y política. Las presiones ejercidas por los diversos grupos de interés, las pautas institucionales que rigen las formas de apropiación, el componente de inercia que comportan las inversiones realizadas, la ausencia de estrategias de desarrollo claramente definidas, la gravedad que revisten las deficiencias masivas en materia de vivienda y servicios y la inestabilidad de los mecanismos políticos, son sólo algunos de los muchos elementos que dificultan, o tal vez imposibilitan, la adopción de medidas que sean algo más que paliativos para problemas que reflejan situaciones de índole estructural.

Solamente en años recientes se ha empezado a conformar un pensamiento más global respecto a las interrelaciones que guardan la distribución espacial de la población -comprendiendo a los procesos de urbanización y metropolización- y el desarrollo económico y social. Este pensamiento, que se inscribe dentro de la concepción más amplia de la interacción población-desarrollo, posee obvias implicaciones para la especificación de los agentes de determinación, la evaluación de efectos y el diseño de políticas. De este modo, el estudio de las vinculaciones entre estructura y dinámica de la población y cambio social se ha ido convirtiendo en una preocupación central de la investigación en ciencias sociales, a la vez que se ha percibido que esta temática constituye un campo

fundamental de intervención política.^{1/} Esta preocupación surge de una conciencia cada vez más generalizada de que el llamado "problema de población" es un concepto ambiguo, de un alto grado de relatividad, cuya precisión en cuanto a sentido, naturaleza, alcance e interpretación, resulta de un proceso de evaluación que posee un contenido valorativo e ideológico. De allí entonces que su especificación requiera vincularlo con alguna concepción más amplia del desarrollo. Obviamente ésto no implica la existencia de un consenso definitivo, sino la presencia de corrientes disímiles.

Mientras que para algunos estudiosos el "problema de población" estriba en la aparente existencia de obstáculos impuestos por una determinada estructura y dinámica demográficas a la consecución de ciertas metas de desarrollo referidas principalmente a la oferta de fuerza de trabajo calificada, la demanda de empleos productivos y la distribución del ingreso, del consumo y de los servicios, para otros ese "problema de población" no representa sino el variado conjunto de carencias e insatisfacciones de diversa índole que afectan al bienestar de la población de un país determinado, o de segmentos mayoritarios de la misma, y cuya explicación debe encontrarse en los diferentes elementos estructurales de una sociedad. Finalmente, hay quienes sostienen que el "problema de población" está radicado dentro de la gama de interacciones que guardan entre sí las diferentes subestructuras que conforman la sociedad global, una de las cuales es la demográfica.

Las corrientes de pensamiento mencionadas tienden, en mayor o menor grado, a colocar el "problema de población" dentro de una perspectiva más amplia que la mera relación entre una población que crece exponencialmente y una dotación de recursos que se encuentra próxima al "límite del crecimiento". Básicamente, al considerar la amplia interacción población-desarrollo surge la necesidad de incorporar dentro del análisis elementos de tipo cualitativo y cuantitativo que se desprenden de la forma en que se capacita y utiliza la fuerza de trabajo, la manera en que se eleva la potencialidad de los recursos básicos y en que se

^{1/} Véanse, al respecto: Atria, Raúl, "Population and Development Planning: Some Notes on the Policy-making Capacitors of the state in Latin America; preliminary draft" (Santiago, PISPAL, 1977, mimeo.); Miró, Carmen, "Interrelationship of Population Policy and Aspects of Development", en Ford Foundation, Social Science Research on Population and Development (New York, Ford Foundation, 1979), pp. 169-185; y Miró, Carmen y Potter, Joseph E., Population Policy: Research Priorities in the Developing World (London, IRG-SSRPD, 1980).

distribuyen el producto y el ingreso, las modalidades de acumulación de capital y de apropiación del excedente económico y las pautas de intervención dentro de los procesos de interacción social. De acuerdo con esta concepción, ni el crecimiento ni la distribución de la población constituyen problemas en sí mismos; ellos representan condiciones incidentales que, en situaciones específicas, participan sólo parcialmente en la cadena de determinación del bienestar de la población. Aun cuando la noción de bienestar es también un concepto de alto grado de relatividad, la referencia que se hace alude al hecho que el crecimiento demográfico no debe interpretarse como un agente de "sobrepoblación", sino que debe ser entendido atendiendo a las condiciones específicas en que se ajustan las dotaciones de fuerza de trabajo y de los restantes factores de producción. De modo semejante, la distribución espacial de la población no debe interpretarse como un agente de "desequilibrio geográfico", sino que debe ser entendida atendiendo a las condiciones específicas en que se ajustan los habitantes de un país a la distribución de las oportunidades económicas y sociales.

Dentro de la perspectiva trazada, se comprende que las políticas de población, en su acepción más amplia -e incluyendo, ciertamente, a las encaminadas a la redistribución espacial-, quedan referidas al modo en que se relacionan la estructura y la dinámica demográficas con las estructuras productivas, sociales, políticas e ideológicas. El análisis científico relevante para políticas de población deberá realizarse; entonces, de conformidad con el supuesto que estas últimas constituyen normas de conducta pública inscritas dentro de estrategias globales de cambio y cuyo objeto es alterar las relaciones apuntadas. Por consiguiente, es necesario reiterar la importancia que reviste el estudio de las relaciones entre población y desarrollo en tanto tarea prioritaria para la formulación, ejecución y evaluación de políticas que se hagan parte del proceso de planificación del desarrollo.

Parece evidente que uno de los subcampos más importantes de la investigación acerca de las relaciones entre población y desarrollo es aquél que concierne a la distribución espacial de la población en distintas modalidades de asentamiento. Así como el crecimiento urbano -y la concentración metropolitana- que ha sido motivo de esta exposición, las pautas de localización de la población rural -particularmente en áreas de dispersión- deben ser elementos de

permanente estudio.^{1/} Debe tenerse presente que aún si el crecimiento de la población no constituyera una preocupación en una situación determinada, las formas de distribución de los habitantes siempre serán elementos de inquietud para todo país que pretenda planificar su desarrollo económico y social. El estudio de las interrelaciones entre el proceso de urbanización, la estructura espacial del poblamiento, la composición y el cambio demográficos y las modalidades que adopta el proceso de desarrollo, permitirá clarificar y explicar las cadenas de causalidad que están en operación y, con ello, servirá para evaluar la gravitación de los factores intervinientes. Por lo tanto, este tipo de estudios contribuirá a aumentar y solidificar la base científica requerida para diseñar políticas que, a diferencia de los habituales paliativos o de las medidas correctivas, se dirijan a alterar tanto los elementos determinantes de la distribución de la población como a la prevención de ciertos efectos que, de conformidad con las estrategias globales de desarrollo, sean considerados como no deseables.

Será necesario, además, explorar alternativas de acción susceptibles de ponerse en práctica dadas ciertas condicionantes impuestas por los estilos de desarrollo y por las capacidades de ejecución que presentan los sistemas políticos de la región. Bajo determinadas condiciones tendrá que evaluarse si dados esos estilos y esas capacidades ejecutorias será o no posible generar ciertas políticas públicas. De modo similar, se requerirá efectuar una labor de seguimiento de las tendencias de cambio y de la puesta en práctica de las políticas de redistribución espacial de la población con el propósito de evaluar no sólo la magnitud de los resultados globales, sino también la efectividad y la eficacia de los diversos instrumentos y medidas que esas políticas contemplen.

La tarea existente es de suyo compleja y de gran envergadura. Ella involucra un desafío científico y requiere de una toma de conciencia por parte de los estudiosos latinoamericanos que tienen ante sí la difícil responsabilidad de explicar los procesos sociales y económicos a la vez que de proporcionar criterios para su modificación. Se trata, sin duda, de un conjunto

^{1/} Jordán, Ricardo, "La Relación Población-Desarrollo y las Políticas de Población", en PISPAL, Urbanización, Estructura Urbana y Dinámica de Población (Santiago, PISPAL-CLACSO-ASCOFAME, 1977), pp. 17-20.

de acciones científicas que trascienden el ámbito de la práctica teórica y técnica hasta alcanzar una dimensión política de mayor amplitud. El éxito de la empresa dependerá tanto del reconocimiento de la ineludible necesidad de profundizar el rigor de los análisis, como de la necesidad, no menos ineludible, de vincularlos estrechamente con los problemas concretos que enfrenta la mayoría de la población de la región.

