

25/8/1975

CENTRO LATINOAMERICANO DE

63XK	0011505
Fecha recibida 25/8/75	
ARCHIVO DE DOCUMENTOS	
Original NO SAJE de la oficina	
DOCPAL Celado	

LS/w

I 206

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

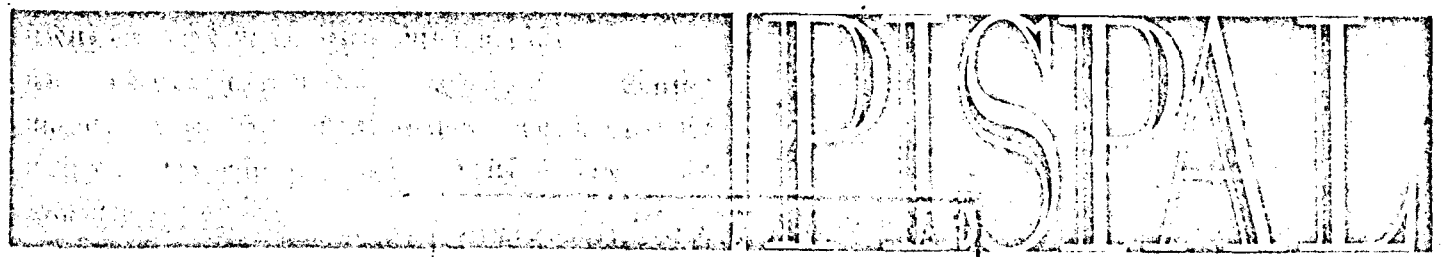
(Versión preliminar)

Ligia Herrera, Fernando Gatica y
 Ricardo Jordán

Documento de trabajo N°6

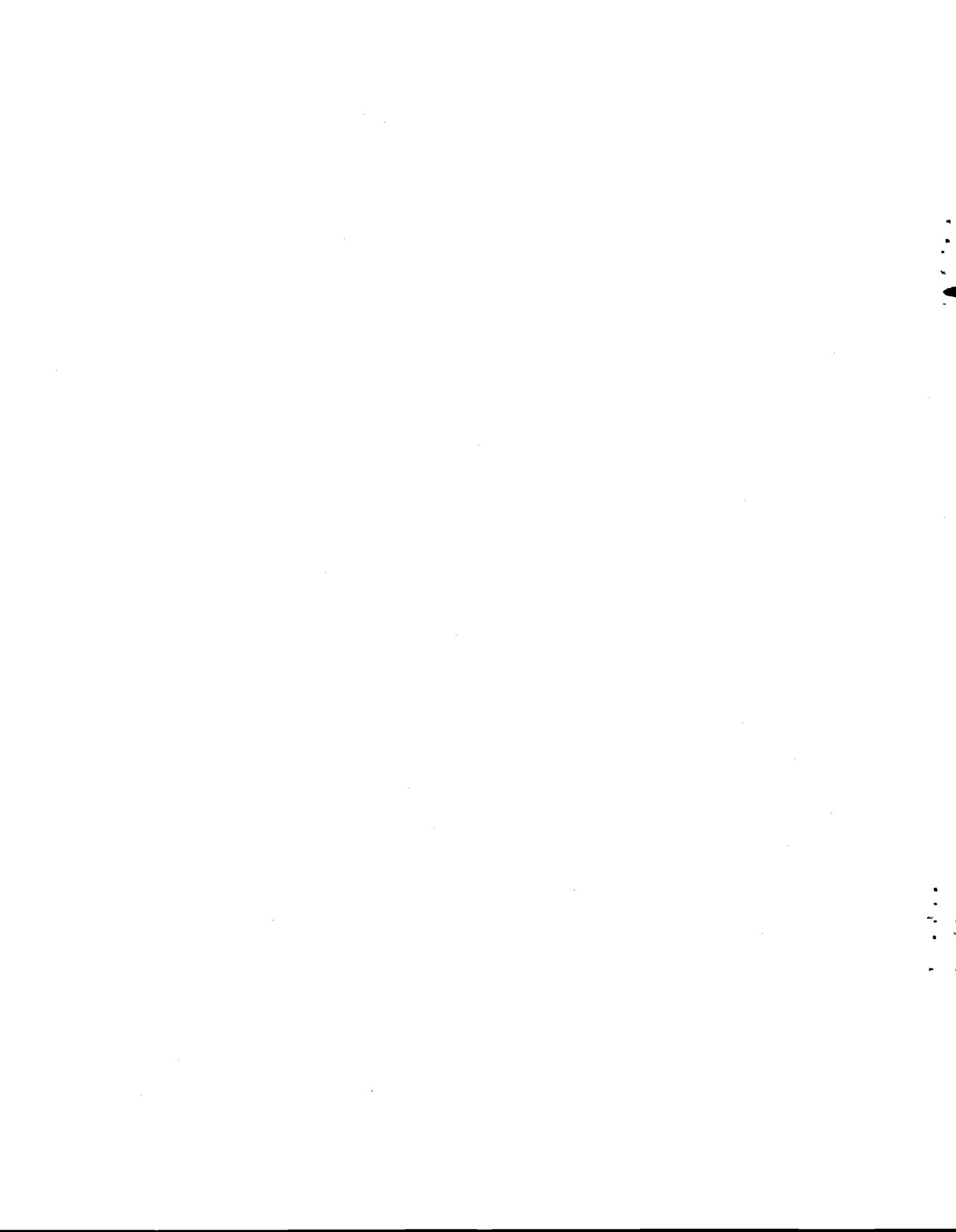
Santiago de Chile

Abril de 1975



CENTRO LATINOAMERICANO
 DE DEMOGRAFIA

10632



VI. LAS POLITICAS PUBLICAS RESPECTO DE LAS MODALIDADES
POSIBLES DE ASENTAMIENTOS; TAMAÑOS Y PATRONES OPTIMOS */

La evidencia de los problemas de deterioro del medio y de la deficiencia en los servicios en las grandes concentraciones urbanas -evidencia a la que se ha hecho referencia frecuentemente en párrafos anteriores- ha llevado a pensar que ellos son consecuencia directa del tamaño de la ciudad, olvidándose frecuentemente que su presentan también -a veces con mayor gravedad- en aquellas áreas que anteriormente se han denominado de alta dispersión. Consecuentemente, se han realizado varios intentos, generalmente fracasados, por detener el crecimiento de las grandes urbes por medio de estrategias destinadas a desviar los procesos migratorios hacia centros menores o a retener a la población en las áreas rurales.

Con este objeto y buscando una base teórica para dichas estrategias, se han diseñado modelos que operan sobre el supuesto de la existencia de lo que ha dado en llamarse el "tamaño óptimo" de una ciudad. Estos modelos sin embargo, realizados en abstracto, no han considerado una serie de elementos que surgen del contexto real geográfico, económico, social y político en que se insertan los procesos de urbanización y crecimiento urbano y que condiciona la dinámica de los movimientos poblacionales. Estos elementos determinan la relatividad del "tamaño óptimo" en términos de las dimensiones del país, de su historia, de su estilo de desarrollo real, de la etapa en que se encuentra dentro de ese desarrollo, de su modo de inserción en la economía mundial, del tipo y localización de sus recursos naturales, del nivel de la tecnología de los transportes, etcétera.

Estos modelos, además, no consideran el hecho que el desarrollo es concomitante con un alto grado de urbanización y que los países que pretendan acelerarlo deberán necesariamente destinar importantes recursos a la creación y sostenimiento de un sistema urbano y a la provisión de la infraestructura y servicios requeridos por el desarrollo.

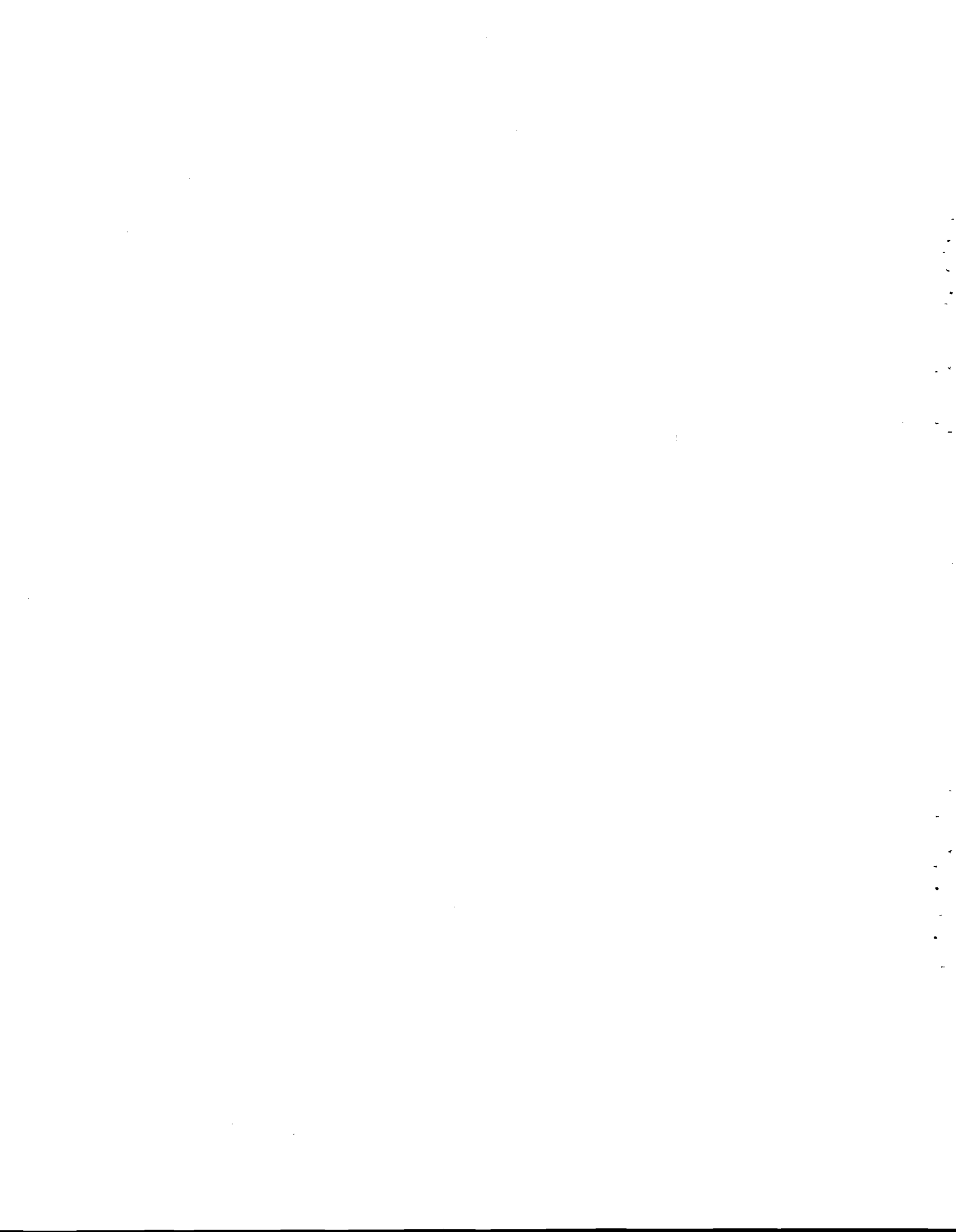
*/ Este capítulo fue preparado por Ricardo Jordán.



Olvida también este tipo de planteamiento que los problemas de las grandes áreas metropolitanas no son atribuibles a su tamaño, aunque es claro que ellos se ven agravados por su rápido crecimiento, que dificulta la conservación del medio y la mantención de niveles aceptables de vida. La gran demanda insatisfecha por servicios urbanos se genera, en parte, como es obvio, por el aceleradísimo crecimiento de la población de la ciudad; pero ello no significa, hay que insistir, que exista una relación de causa-efecto entre ambos fenómenos. De hecho, en términos relativos, la deficiencia de servicios -aunque no así el deterioro del medio- tiende a ser más grave en núcleos urbanos de tamaño menor y en las áreas de alta dispersión.

Por otra parte, la gran mayoría de estos modelos se basan, en cuanto dice relación con la totalidad del sistema urbano, en un criterio de "desarrollo equilibrado" que no se define con precisión, pero que connota una crítica a la gran urbe, a la ciudad primada, y lleva a la formulación de políticas destinadas a detener su crecimiento a fin de obtener un patrón de asentamiento "más equilibrado". Estos planteamientos adolecen, en general, de un alto nivel de abstracción y no consideran la posibilidad que a distintas realidades puedan corresponder diferentes patrones de asentamiento. Así por ejemplo, un país pequeño probablemente no pueda tener más de una "gran ciudad" con un alto grado de primacía; a un país grande y populoso posiblemente corresponda un sistema urbano más difuso. Tal como el tamaño óptimo, el tipo óptimo de patrón de asentamiento es relativo a un conjunto de diferentes elementos contextuales que sería necesario determinar en cada caso antes de proceder a la formulación de políticas de distribución de la población, de urbanización y de desarrollo urbano.

Las políticas públicas respecto al tipo óptimo de asentamiento y tamaño óptimo de la ciudad y su estructura interna, son sólo una 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, son las decisiones tomadas al nivel de la familia y las empresas las que pesan con más fuerza para configurar los flujos migratorios y, por tanto, el tipo de patrón de asentamiento y la estructura urbana. Estas decisiones responden, entre otras, a situaciones de mercado, de localización de recursos naturales y de percepción de oportunidades en que las consideraciones a largo plazo de los efectos espaciales, económicos, sociales y políticos globales no juegan un papel importante; de ahí, en gran parte, el caos resultante.

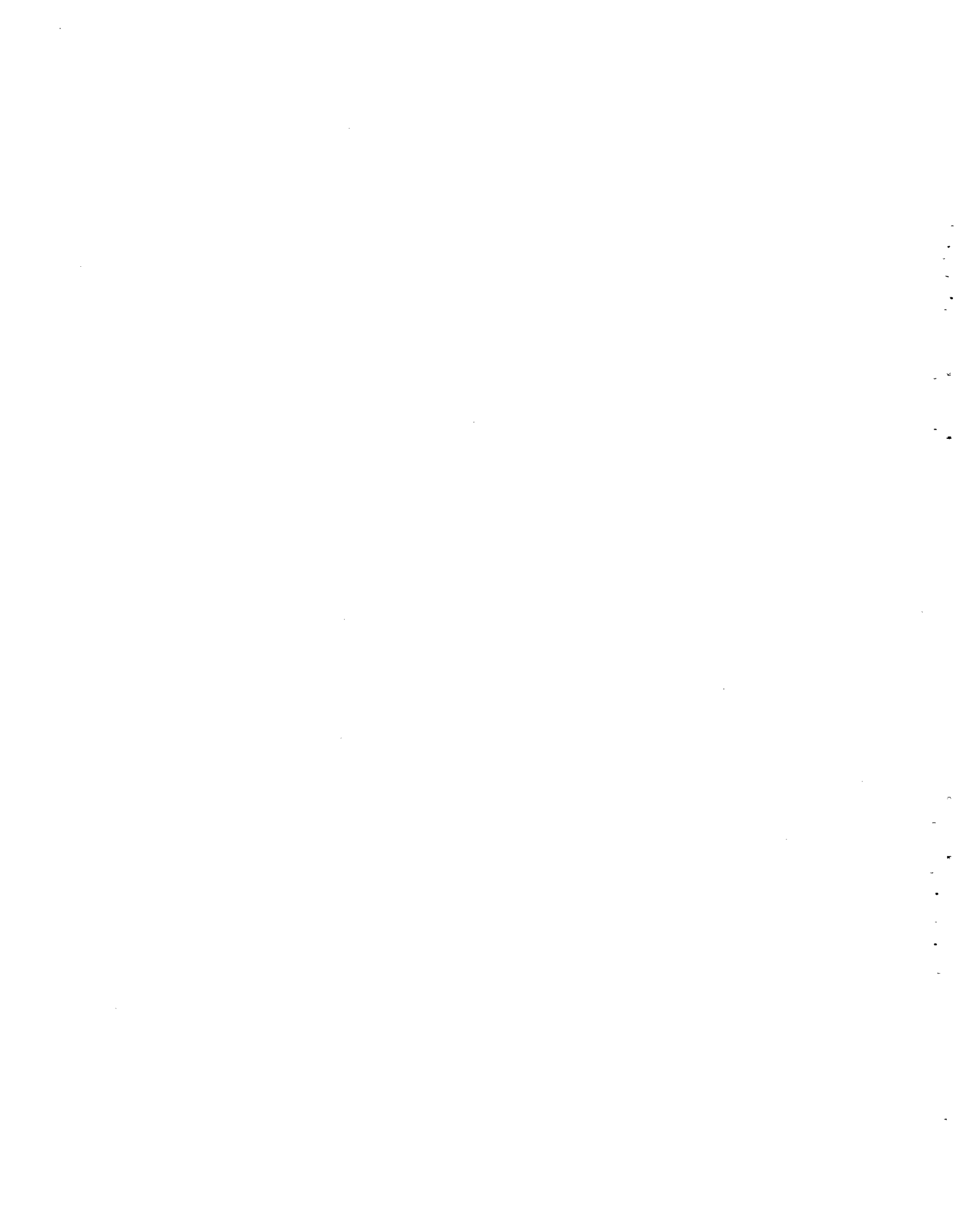


Por el contrario, los cursos de acción determinados a nivel de la autoridad pública se adoptan -supuestamente- sobre la base de un conjunto de criterios de tipo global y de largo plazo, resultantes de un modelo, no siempre explícito, del funcionamiento total del sistema social y de una estrategia de desarrollo que llevaría al logro de metas y objetivos globales y sectoriales.

Desgraciadamente, sin embargo, la efectividad de las decisiones familiares y de las empresas, en términos de la rapidez con que se concretan, así como de su relativa irreversibilidad, y la incomunicación y falta de integración de estos niveles con la autoridad pública en el proceso de planificación, conjuntamente con la rigidez de la legislación e institucionalidad vigentes, enfrentan a los gobiernos con situaciones de hecho ante las cuales no les cabe sino que actuar ex-post, en un esfuerzo permanente y siempre insuficiente por "solucionar" los problemas creados.

Modificar este orden de cosas no es tarea fácil: las presiones de los grupos de interés, el peso económico de la inversión realizada, el desconocimiento de la realidad, la ausencia de estrategias globales claramente definidas, la gravedad de problemas masivos de vivienda y servicios, la inestabilidad política, etc., son algunos de los muchos elementos que dificultan, cuando no imposibilitan, la adopción de medidas que vayan más lejos que la solución de problemas reflejo de situaciones estructurales anómalas de carácter global.

Varios de los países latinoamericanos han formulado, en diversos períodos de las últimas décadas, algún tipo de política respecto a materias relacionadas con la distribución de la población, el proceso de urbanización y la estructura y funcionamiento de algunos de sus centros urbanos más importantes. Dichas políticas, sin embargo, salvo contadas excepciones, han sido sectoriales y, como ya se ha dicho, de tipo correctivo de situaciones consideradas problemáticas. Pueden darse como ejemplo el abanico de diferentes enfoques programáticos para solucionar el problema habitacional que muestra la región, los planes viales y de racionalización del transporte público urbano, los de colonización, los programas de dotación de equipamiento comunitario, urbano y rural, tan comunes en la década recién pasada, los de regionalización y descentralización y los planos reguladores con que se intentaba ordenar el crecimiento urbano y el uso del suelo de las ciudades.



En algunos muy contados casos se han esbozado políticas destinadas a alterar los flujos migratorios, utilizando instrumentos legales tales como los que pretendían prohibir la instalación de industrias en ciertos territorios, o incentivar por medio de exenciones impositivas, su localización en determinadas regiones o ciudades.

Finalmente, en casi la totalidad de las poquísimas oportunidades en que se han hecho esfuerzos por formular estrategias globales de redistribución de población de urbanización, éstas se han fundado en supuestos no suficientemente comprobados, como son, por ejemplo, la inconveniencia de la existencia de grandes concentraciones de población, o el carácter dinámico de los llamados polos de desarrollo.

Solamente en años recientes se ha empezado a estructurar un pensamiento más global respecto de las interrelaciones entre la distribución de la población, el proceso de urbanización y de metropolización y el desarrollo, y se han sugerido algunos criterios sobre los que debieran fundarse las políticas destinadas a influir sobre esas interrelaciones. Algunos de ellos son:

a) En los países en desarrollo en general y especialmente en aquéllos en que el proceso de urbanización se ha iniciado tardíamente, no parece conveniente -y es probablemente imposible- alterar de manera importante el ritmo de ese proceso y la dinámica de los movimientos poblacionales; menos aún, detener el crecimiento de las grandes ciudades y las áreas metropolitanas.

b) Una de las formas más eficientes para contrarrestar el crecimiento de las ciudades gigantes y, en el otro extremo, evitar los problemas generados por la alta dispersión de la población, puede encontrarse en el impulso al desarrollo de los centros regionales de tamaño intermedio y de sus áreas de influencia.

c) La elección de estos centros regionales debería vincularse, dentro de las estrategias globales, con los objetivos nacionales del desarrollo.

d) El refuerzo de los gobiernos regionales y locales, en términos de su capacidad de ejecución, es un requisito para la eficiente puesta en práctica de las políticas de distribución de población de nivel nacional.

e) En relación con la reestructuración interna de las ciudades, especialmente de las metrópolis, es requisito indispensable contar con los instrumentos jurídicos, institucionales y financieros para el control, por parte de la autoridad,



del suelo urbano y su uso. Mientras la tierra urbana sea de propiedad privada y siga sujeta a la especulación, es difícil implementar satisfactoriamente ninguna política de desarrollo urbano.

f) En las grandes áreas metropolitanas, es necesario poner especial atención al transporte público y a la racionalización del uso del suelo.

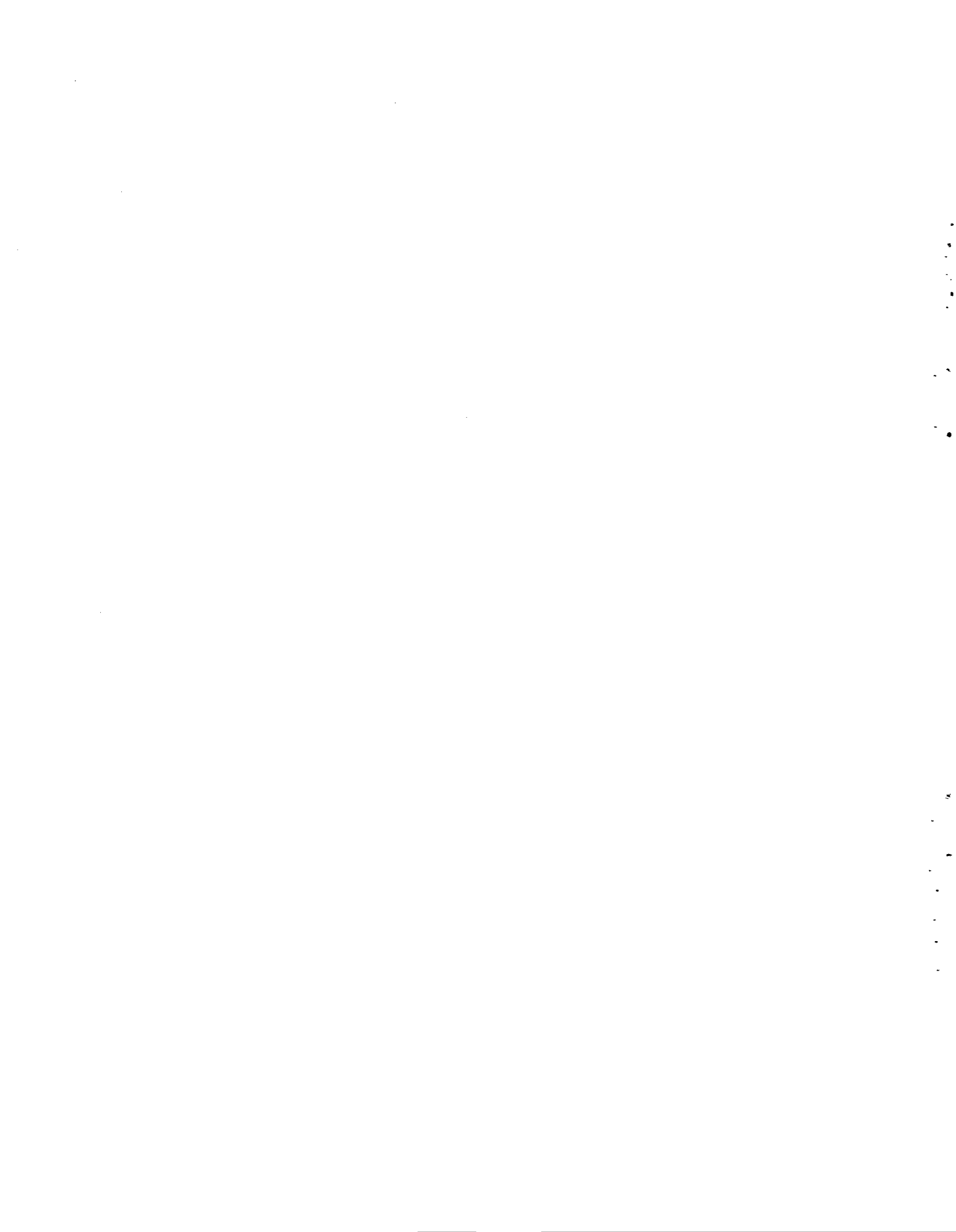
g) Los problemas del desarrollo urbano no se solucionan deteniendo la migración rural-urbana. Sin cambios estructurales básicos ello no es económicamente posible, ni socialmente justo.

h) El diseño de un sistema de asentamientos debe constituir un importante objetivo del desarrollo. Este sistema debería estructurarse de forma que sea instrumental al desarrollo autónomo y sostenido, tienda a la conservación del medio y posibilite alcanzar los más altos niveles de vida a la población.

i) El desarrollo rural y el urbano deben planificarse con un enfoque unificado, a objeto de alcanzar un sistema de asentamientos jerarquizado y estructural y funcionalmente integrado.

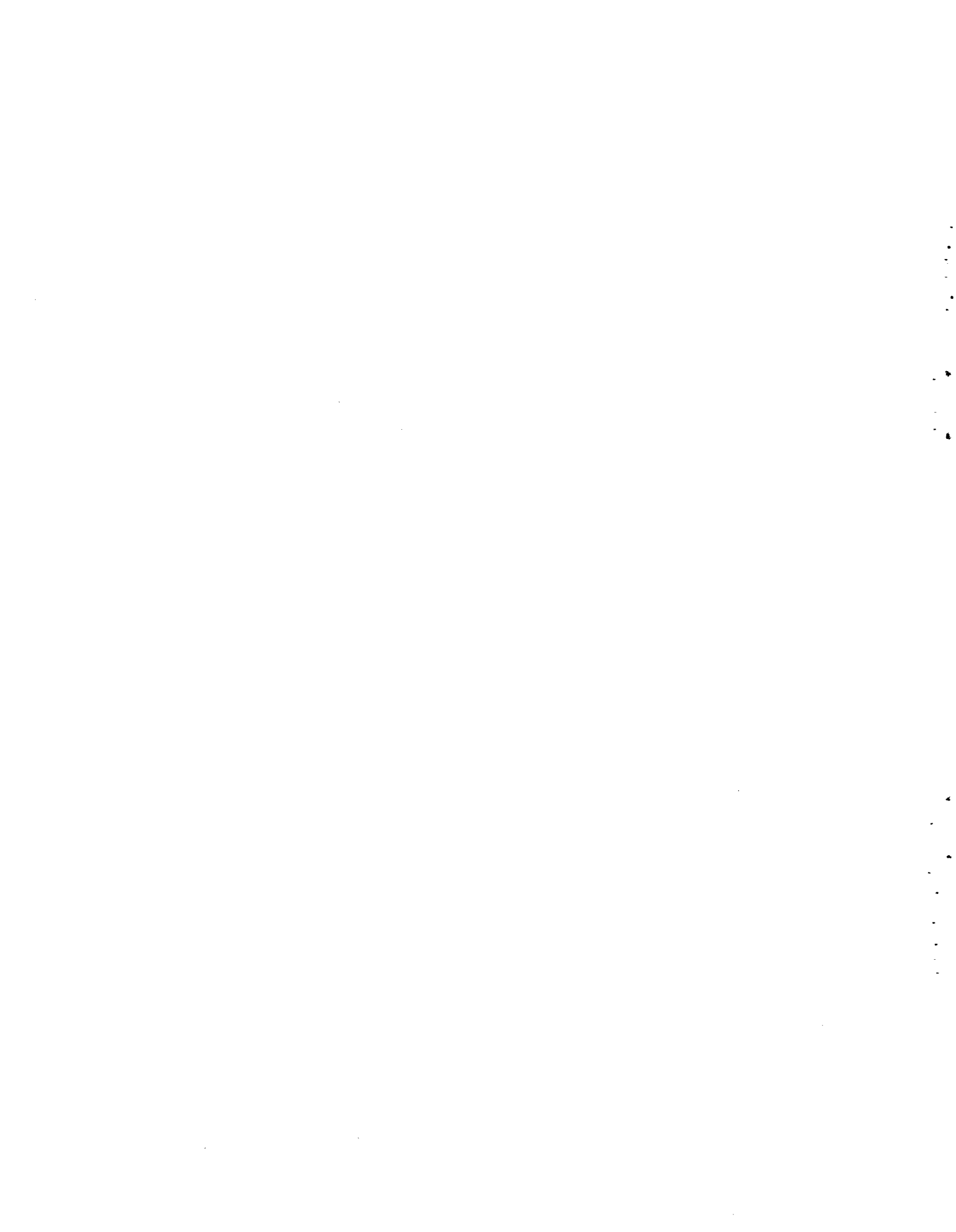
j) Debería intensificarse la investigación social, demográfica y tecnológica en aspectos relacionados con la distribución de la población, la calidad del medio y la elevación de los niveles de vida, con el objeto de alcanzar una base científica sólida para la formulación de políticas referidas a la distribución de la población y a la estructuración de sistemas integrados de asentamientos.

k) Así también, en estas materias, debieran ampliarse la colaboración internacional y las actividades de asistencia técnica y capacitación, llevadas a cabo por los organismos internacionales que operan en la región.



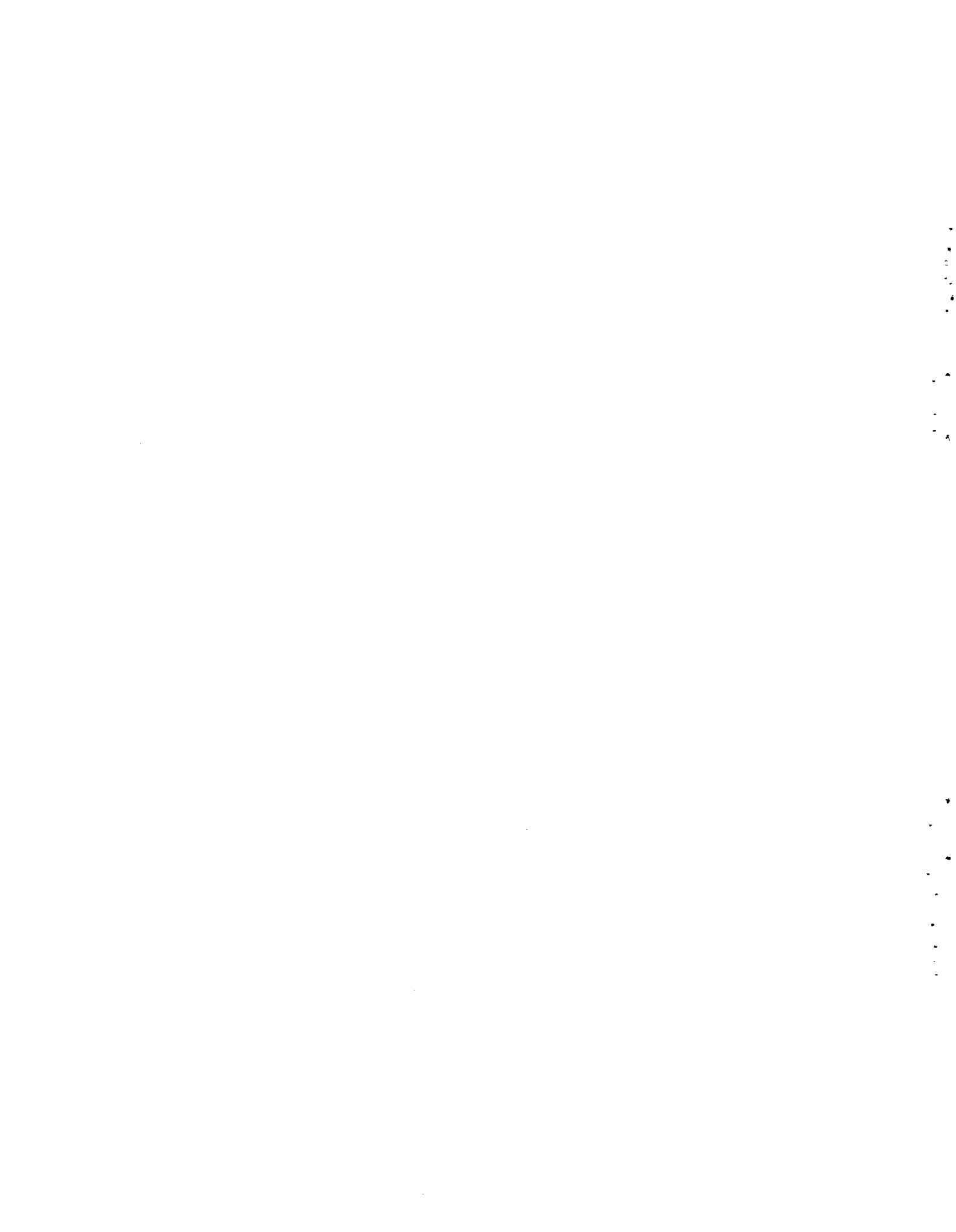
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA; CAPITULOS I, II Y VI

- Castells, Manuel. Problemas de Investigación en Sociología Urbana; Siglo Veintiuno, Madrid, 1971.
- CEPAL. Población y Desarrollo en América Latina. Vol. I, mimeografo, E/CN.12/973; Santiago, 1974.
- Friedman, John. El Marco Urbano Regional del Desarrollo Nacional, mimeografo; Santiago CIDU; Santiago, 1970.
- Jordán, Ricardo. Relaciones entre la Planificación Física y el Desarrollo Económico y Social; documento del Congreso Mundial de Arquitectos, Bogotá, 1968. No publicado.
- Naciones Unidas. Conferencia Mundial de Población; Población, Recursos y Medio Ambiente; documento de trabajo, E/CONF.60/5, Bucarest, agosto, 1974.
- Naciones Unidas. Perspectivas de la Población Mundial evaluadas en 1968; Estudios Demográficos N° 53; número de venta S.72.XIII.4; Nueva York, 1974.
- Quijano, Aníbal. La Urbanización de la Sociedad en Latinoamérica; CEPAL, División de Asuntos Sociales; ditto; Santiago, 1967.
- UNESCO. La Urbanización en América Latina. UNESCO, París, 1962.



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA; CAPITULO IV

- Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. División de Estudios de Población. Urbanización y Marginalidad. Bogotá, 1969.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. Bogotá. Estudio de Transporte y Desarrollo Urbano. Fase 1. Volumen I, 1970.
- Cardona, Ramiro. Las invasiones de terrenos urbanos. Elementos para un diagnóstico. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1969.
- Cardona, Ramiro. "Los asentamientos espontáneos de vivienda". En, Las migraciones internas. Ramiro Cardona G. editor. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina. s.f.
- Cardona, Ramiro. Aspectos sociales: Mejoramiento de Tugurios y asentamientos no controlados. Seminario Interregional sobre mejoramiento de tugurios y asentamientos no controlados. Medellín, Colombia, 1970.
- Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la zona afectada por el sismo del 31 de mayo de 1970 y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto de Planificación para la reconstrucción y el desarrollo de Chimbote y su microrregión.
- Conselho de Desenvolvimento do Reconcavo. Estudo preliminar do plano de desenvolvimento integrado da area metropolitana de Salvador.
- Chile. Ministerio de Agricultura. Servicio Agrícola y Ganadero, Santiago, 1970.
- Exapolis 2000. Boletín bimestral de la Dirección de Planificación del Estado de Nuevo León. Volumen 1, N° 2, julio-agosto 1968. Monterrey, México.
- Flinn, William L. Rural and Intra-Urban Migration y Colombia. Two case studies in Bogotá. En: Latin American Urban Research. Vol. I. Francine F. Rabucovitz y Felicity M. Trueblood, Editors. Sage Publication, Beverly Hills, California, 1971.
- Gómez Mayorga, Mauricio. "Las ciudades del Noroeste de México". En: Memoria del 4° Congreso Nacional de Geografía. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México D.F., 1966.
- Gobierno del Estado de Sinaloa. Comisión para el Desarrollo de Centros Poblados. Sinaloa. Desarrollo Urbano. 1969.
- Henríquez, José S. y Riedel B., Sebastián. Proceso de metropolización y el deterioro urbano. En: DEPUR-ODEPLAN Seminario: Proceso de metropolización en Chile y América Latina. Universidad de Chile, Santiago, 1972.



Herrera, Ligia. El crecimiento de las ciudades de la República Dominicana. Aspectos urbano-geográficos. CELADE. Santiago de Chile, 1974; mimeografiado.

Herrera, Ligia. Crecimiento Urbano en Siete Países de América Latina. Parte I. Aspectos Urbano-Geográficos. CELADE. Santiago de Chile, 1973 mimeografiado.

Instituto Mexicano de Seguro Social. Investigación de vivienda en once ciudades del país. México, 1967.

Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. El estrato popular urbano. Informe de investigación sobre Guayaquil. Quito, octubre, 1973.

Municipalidad de Buenos Aires. Descripción sintética del plan regulador. Buenos Aires, 1968.

Naciones Unidas. Consejo Económico y Social para América Latina. Población y Desarrollo en América Latina. Vol. II. General E/CN. 12/973. Add. 1, febrero, 1974.

Oficina Municipal de Planeamiento Urbano. Consejo Municipal del Distrito Federal. Jornadas de Ingeniería, Arquitectura y Agrimensura Pro Desarrollo del Estado de Táchira. San Cristóbal, Venezuela, 1972.

Oficina Municipal de Planeamiento Urbano. Foro sobre Planificación Urbana Integral del Área Metropolitana. Tema I. Caracas, noviembre de 1971.

Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo. Plan de desarrollo metropolitano Lima-Callao. Esquema director 1967-1968. Lima, s.f.

Organización Internacional del Trabajo. Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe. La subutilización de la mano de obra urbana en países subdesarrollados. Managua, 1971.

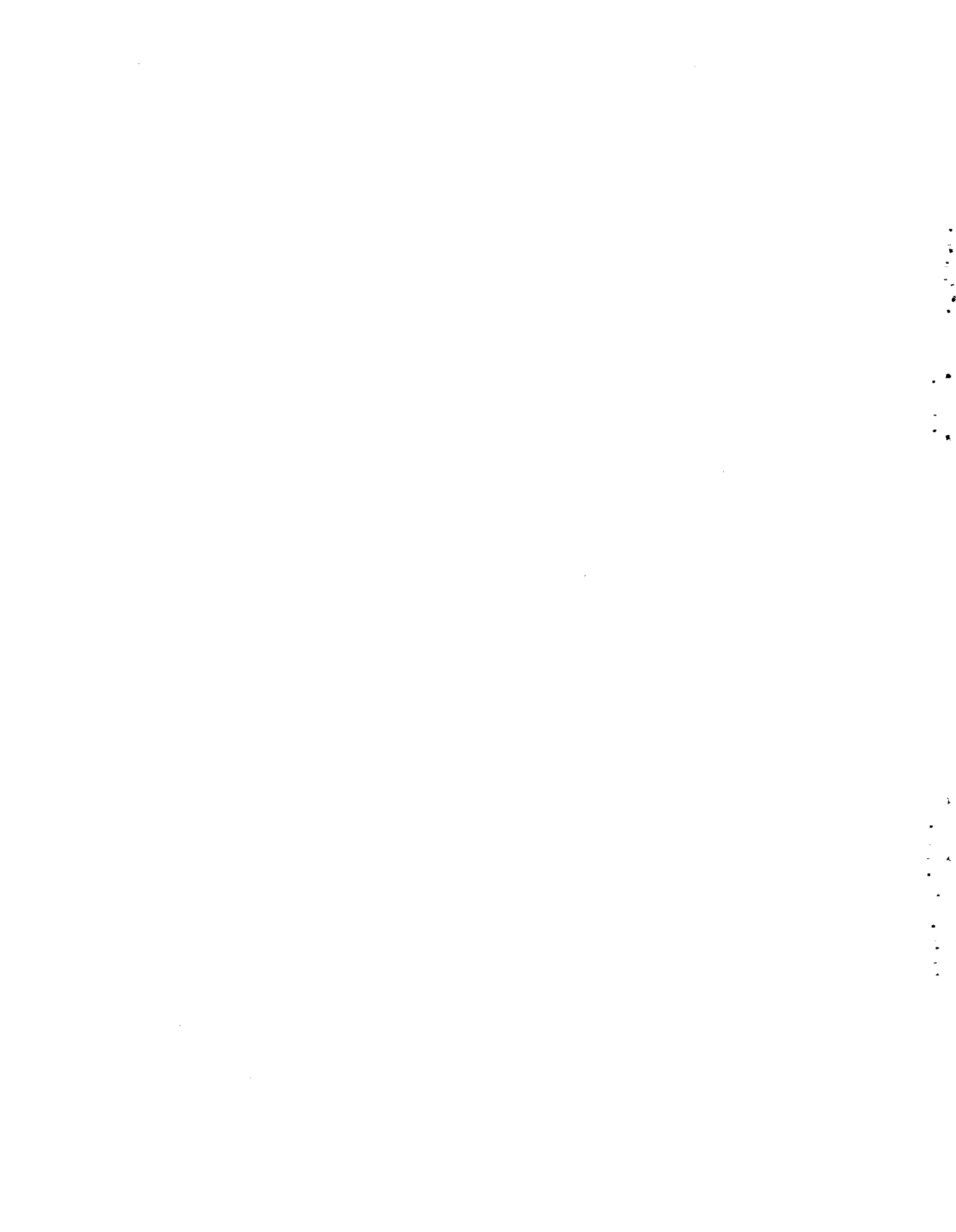
Organización Panamericana de la Salud. Seminario Latinoamericano de Contaminación del Aire. Río de Janeiro, 1968. Serie Técnica del Departamento de Ingeniería y Ciencias del Ambiente. Documento N° ES 6, abril, 1970.

Organización Panamericana de la Salud. Red Panamericana de Muestreo de la Contaminación del Aire. Resultados obtenidos. Junio 1967-diciembre 1970. Departamento de Ingeniería y Ciencias del Ambiente. Serie Técnica. Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente, s.f.

Perú. Dirección Nacional de Estadística y Censos. Encuesta de inmigración a Lima Metropolitana. Lima, Perú, 1966.

Perú. Presidencia de la República. Oficina Nacional de Desarrollo de Pueblos Jóvenes. Censo de Población y Vivienda de Pueblos Jóvenes. Lima, 1971.

Perú. Ministerio de la Vivienda. Iquitos. Plan Regulador. Lima, 1972.



- Perú. Ministerio de la Vivienda. Dirección General de Desarrollo Urbano. Plan de Desarrollo Urbano Lima-Callao a 1980. Volumen 2. Lima, 1970.
- República de Venezuela. Dirección de Estadística y Censos Nacionales. V Encuesta de hogares por muestra del Area Metropolitana. Enero 1971.
- República de Venezuela. Banco Nacional de Ahorro y Préstamo. Mercavi 70. Caracas 1970.
- Rosenblüth, Guillermo. Informe preliminar sobre algunas organizaciones dentro de las nuevas aglomeraciones urbanas. (Trabajo referido al Gran Santiago). División de Asuntos Sociales, CEPAL, julio 1972; inédito.
- Sarabia, Marco. Problemas y políticas de uso del suelo en el Perú. Organización de los Estados Americanos. Departamento de Asuntos Sociales. Seminario sobre políticas nacionales de urbanización y desarrollo urbano. Lima, Perú, junio 1971.
- Servicio de Empleo y Recursos Humanos. "Características demográficas". Separata de la población, el empleo y los ingresos de ocho ciudades. Lima, Perú.
- Simmons, Alan y Cardona, Ramiro. "La selectividad de la migración en una perspectiva en el tiempo. El caso de Bogotá (Colombia) 1929-1968". En: Las migraciones internas ... (Ver N° 11).
- Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Neiva. Bogotá, s.f.
- Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Manizales. Bogotá, 1970.
- Universidad de los Andes. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Cúcuta. Bogotá, 1970.
- Utría, Rubén. La estructura regional del desarrollo de Colombia. (Versión preliminar), CEPAL, 1972.
- Valenzuela, Jaime. "El papel de la vivienda popular en una situación de crecimiento urbano acelerado e industrialización retardada (El caso de Colombia)". En: Las migraciones internas ... (Ver anterior).

