

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/643

12 de febrero de 1963

ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Décimo Período de Sesiones

Mar del Plata, Argentina, mayo de 1963

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBLACION DE AMERICA LATINA
Y PRIORIDADES REGIONALES DEL DESARROLLO

INDICE

Páginas

Introducción	1
I. Tasa de incremento y redistribución de la población; un ejemplo de cálculo	3
II. Un problema multidimensional	11
III. Variaciones de la densidad de población dentro de los países	14
IV. Urbanización y distribución demográfica según el tamaño de la localidad	19
V. Redistribución de la población por zonas geográficas y ocupaciones	33
VI. El medio rural	38

Introducción

Es bien sabido que la población de América Latina crece a un ritmo sin precedentes entre las regiones importantes del mundo. Los censos levantados desde 1960 indican que se habían quedado cortos los cálculos anteriores, que cifraban esa tasa de crecimiento en un promedio de 2.6 por ciento anual. Parece ahora más realista fijarla en 2.9 por ciento, previendo que se elevará a más de 3.0 por ciento durante los años 60.^{1/} Sólo dos de las veinte repúblicas (Argentina y Uruguay) acusan tasas de incremento inferiores a 2.0 por ciento, y otras cuatro (Bolivia, Cuba, Chile y Haití) inferiores a 2.5 por ciento. En algunos de los países de América Central y del Caribe se ha alcanzado ya un índice de aproximadamente 3.5 por ciento anual.

Las repercusiones socioeconómicas de estas elevadas tasas de crecimiento han sido analizadas en estudios anteriores de la Comisión Económica para América Latina.^{2/} Lógicamente, mientras mayor sea la tasa de crecimiento demográfico, más alta será la proporción del ingreso corriente que deba destinarse a la inversión para que un número creciente de seres humanos pueda siquiera mantener un nivel de vida constante. También se ha analizado la elevada proporción de niños dependientes de personas en edad de trabajar en las poblaciones que crecen con rapidez y la necesidad concomitante de ampliar los gastos en educación.

Sin embargo, las conclusiones se han establecido a un nivel tan abstracto que prestan escasa utilidad en la estrategia del desarrollo económico y social. Para allegar elementos de juicio más concretos, que sirvan de orientación a la política, es preciso efectuar estudios

1/ Véanse las estimaciones basadas en las informaciones disponibles para 1960 en "La situación demográfica en América Latina", Boletín Económico para América Latina, volumen VI, 2, Santiago de Chile, octubre de 1961. Datos más recientes aparecen en el Suplemento Estadístico del Boletín Económico para América Latina, 1962.

2/ Véase especialmente "La situación Demográfica en América Latina", op. cit. p. 22-24 y 36-38 y "Análisis demográfico de la situación educativa en América Latina" (UNESCO/ED/CEDES/8; ST/ECLA/CONF/10/L.8; PAU/SEC/8).

detallados y comprender cómo se distribuye el crecimiento demográfico sobre la superficie terrestre; el grado de desplazamiento de ese número mayor de personas entre ciudades, pueblos, villorrios y viviendas aisladas; la naturaleza de los cambios en la composición social, educativa y ocupacional de las poblaciones en determinadas zonas y tipos de localidades.

Si una región de un país tiene capacidad limitada para absorber población adicional y la tasa de crecimiento demográfico es elevada, inevitablemente ocurrirá una acumulación de habitantes desproporcionadamente acelerada en otros lugares. Si las rémoras en educación o en otras actividades impiden la formación de mano de obra de ciertas categorías o grados de especialización, crecerá con tanta mayor rapidez la mano de obra menos calificada. Para que la planificación del desarrollo sea verdaderamente completa y eficaz, no pueden dejar de considerarse las relaciones entre las tendencias redistributivas de la población, la localización geográfica de las inversiones y las categorías de mano de obra que exigen estas inversiones. Cuando los dirigentes disponen de información detallada sobre las tendencias demográficas pueden decidir si es conveniente o practicable adoptar medidas concretas destinadas a estimular algunas tendencias y contrarrestar otras. En cambio, si encuentran pocas posibilidades de modificar las tendencias demográficas mismas podrán tener que reformar la política general de desarrollo para adecuarla a los inevitables desplazamientos de la población.

En este documento se resumen las conclusiones preliminares de un estudio realizado por la Secretaría de la CEPAL sobre la distribución geográfica de la población en América Latina. En la primera etapa, el análisis se ha centrado principalmente en las estadísticas demográficas. Sin embargo, la necesaria orientación de la política no puede, naturalmente, descansar tan sólo en ellas, aunque fueran más confiables, comparables y actualizadas de lo que son en el presente. Se requiere una investigación sobre las funciones de localidades de diferentes tipos, y las relaciones recíprocas entre ellas, abarcando

/desde la

desde la capital nacional hasta el villorrio rural, a fin de conocer sus puntos débiles y fuertes en el medio latinoamericano y las formas en que podría fomentarse un complemento más adecuado de sus funciones a fin de que, entre otros objetivos, se estimulara la distribución más equilibrada de la población. Un estudio de esta índole demanda la colaboración de economistas, expertos en planificación regional y especialistas en administración pública y geografía humana, aparte de los demógrafos. También es necesario disponer de información basada en estudios locales cuyo número es bastante reducido todavía en América Latina. En su etapa actual, por lo tanto, este estudio debe limitarse a plantear el problema demográfico, sugerir algunas hipótesis y orientaciones de política muy preliminares y proponer futuros campos de investigación.

I. TASA DE INCREMENTO Y REDISTRIBUCION DE LA POBLACION;
UN EJEMPLO DE CALCULO

Un modelo simplificado que se ajuste aproximadamente a las tendencias actuales de América Latina permitiría discernir con mayor claridad las repercusiones que tienen las diferentes tasas de crecimiento demográfico en la redistribución geográfica y ocupacional.

En los cálculos siguientes se postula primero, que la población continuará creciendo a las mismas tasas que ahora, que varían de aproximadamente 2.0 a 3.5 por ciento en los diferentes países. Esta hipótesis subestima en parte la tendencia actual de crecimiento en América Latina, ya que la natalidad no presenta cambios importantes en tanto que es posible que la mortalidad continúe disminuyendo. A largo plazo, las formas de redistribución de la población pueden alterar los índices nacionales de crecimiento, pero es probable que estos efectos sean de un orden de magnitud secundario, no se entienden con suficiente claridad como para estimarlos, y pueden ignorarse en esta discusión.

Segundo, se supone que las tasas netas de crecimiento demográfico en las zonas rurales serán relativamente reducidas e inflexibles. En efecto, las tasas de incremento rural en la mayoría de los países latinoamericanos /parecen haber

parecen haber experimentado pocos cambios en años recientes, a pesar de la marcada aceleración del crecimiento total; con excepción de algunos de los países pequeños de América Central y el Caribe, la tasa de crecimiento rural descende de alrededor de 1.5 por ciento en países como Brasil, México y Perú a pequeñas pérdidas netas en Chile y Venezuela. Si bien la experiencia de los países más avanzados en materia de desarrollo económico y la continua difusión de las innovaciones técnicas que ahorran mano de obra en la agricultura sugieren que las zonas rurales probablemente no podrán absorber el crecimiento demográfico a un ritmo más intenso, esas tendencias podrán modificarse en alguna medida por efecto de las posibles reformas agrarias y habilitación de nuevas zonas para la colonización. Aunque reconociendo tales reservas, para los fines de este trabajo se supone en los cálculos siguientes que la población rural continuará creciendo a una tasa fija de 1.5 por ciento; aunque el índice nacional sea 2.0; 2.5; 3.0; ó 3.5 por ciento.

En un país hipotético con una población inicial de 10 millones - urbana 3 millones y rural 7 millones - las tasas señaladas de crecimiento demográfico nacional permitirán obtener los siguientes totales en el curso de 30 años (en miles):

Año	Población total, suponiendo diversas tasas anuales de crecimiento				Población rural, que crece uniformemente a la tasa de 1.5 por ciento al año
	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	
0	10 000	10 000	10 000	10 000	7 000
5	11 041	11 314	11 593	11 877	7 541
10	12 190	12 801	13 439	14 106	8 124
15	13 459	14 483	15 580	16 753	8 752
20	14 859	16 386	18 061	19 898	9 428
25	16 406	18 539	20 938	23 632	10 157
30	18 114	20 976	24 273	28 068	10 942

/Restando la

Restando la población rural del total, se puede calcular en la forma siguiente la población urbana, con arreglo a las diversas hipótesis:

Año	Población urbana, suponiendo diversas tasas de crecimiento de la población total				Porcentaje urbano de la población conforme a los supuestos			
	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%
0	3 000	3 000	3 000	3 000	30	30	30	30
5	3 500	3 773	4 052	4 336	32	33	35	37
10	4 066	4 677	5 315	5 982	33	37	40	42
15	4 707	5 731	6 828	8 001	35	40	44	48
20	5 431	6 958	8 633	10 470	37	42	48	53
25	6 249	8 382	10 781	13 475	38	45	51	57
30	7 174	10 034	13 331	17 126	40	48	55	61

Según la hipótesis "rígida" de que el aumento neto de la población rural se limitará a 1.5 por ciento al año las diversas tasas bajas y altas postuladas para el crecimiento demográfico nacional se traducen en grandes diferencias en cuanto a la intensidad del proceso de urbanización. Si se acepta una tasa general de crecimiento de 2.0 por ciento, la población urbana puede duplicarse en 23 años; con una de 3.0 por ciento, se duplica en 13 años, y a tasas superiores, en un decenio. En realidad se han registrado recientemente en algunos países latinoamericanos tasas tan extraordinarias como ésta.

La aparente incapacidad del medio rural para absorber el crecimiento demográfico por encima de esa "rígida" y baja tasa, sin embargo, tiene su paralelo en una inflexibilidad de otra clase en las ciudades, donde el ritmo de expansión de las industrias y otras formas de empleo productivo se ve limitado por los fondos disponibles para la inversión, la dimensión del mercado, y la naturaleza de la fuerza trabajadora. Cuando aumenta rápidamente el número de personas que buscan empleo en la ciudad, especialmente si su grado de instrucción y especialización es tan /reducido que

reducido que no pueden integrarse fácilmente dentro de la estructura del empleo urbano, muchas de ellas tendrán que volver a modos tradicionales de ganarse la vida, que requieren poco capital, o a actividades intermitentes o inseguras que proporcionan ingresos muy bajos y los colocan en una categoría social y económica marginal. Este fenómeno se produce en gran escala en las ciudades de América Latina.

Con cálculos similares a los anteriores puede ilustrarse la relación entre la tasa de crecimiento demográfico nacional y la magnitud de esta población urbana marginal. Supóngase que de una población urbana inicial de 3 millones, 2 millones dependen de ocupaciones relativamente remunerativas, en tanto que un millón pertenece a la categoría de ocupación marginal. Supóngase además, que el empleo remunerativo se amplíe a una tasa de 5 por ciento anualmente. Con estas hipótesis simplificadas, las diferentes tasas de crecimiento general de la población se traducirían en los siguientes incrementos del tamaño del grupo marginal:

Año	Población urbana remunerativamente empleada, que aumenta en un 5% al año	Población urbana en las categorías "marginales" suponiendo tasas variables de incremento de la población nacional				Población "marginal" por 100 habitantes urbanos según las diversas hipótesis			
		2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%
0	2 000	1 000	1 000	1 000	1 000	33	33	33	33
5	2 553	947	1 220	1 499	1 783	27	32	37	41
10	3 258	808	1 419	2 057	2 724	20	30	39	46
15	4 158	549	1 573	2 670	3 843	12	37	39	48
20	5 307	124	1 651	3 326	5 163	2	24	39	49
25	6 773	...a/	1 609	4 008	6 702	0	20	37	50
30	8 644	...a/	1 390	4 687	8 482	0	14	35	50

a/ En esa fecha, de acuerdo con esta hipótesis, los sectores que dependen de empleos remunerativos habrán absorbido la totalidad de la población urbana.

/Con una

Con una tasa moderada de crecimiento demográfico el grupo marginal desaparecería al cabo de 20 años. Si la tasa de crecimiento es 2.5 por ciento, se estabilizaría dicho grupo aproximadamente en el mismo plazo. A mayores tasas de crecimiento general, continuaría aumentando el porcentaje de población urbana que depende de ocupaciones marginales de bajos ingresos.

Las hipótesis en que se basan estos cálculos ilustrativos no reflejan la complejidad de la situación real. Así, la rigidez postulada con respecto al crecimiento de la población rural y al empleo urbano remunerativo es sólo relativa, y muchos elementos que no se incluyen en los cálculos podrían modificar considerablemente estas tendencias. Cualesquiera que sean las reservas al respecto, se aprecian claramente, la magnitud del problema que implica encontrar hogares y trabajo para la creciente población urbana en los países latinoamericanos.

Cabría preguntarse, entonces, cuáles serían las tasas de crecimiento demográfico en las zonas rurales necesarias para que las personas que emigran y pasan a formar parte de los grupos marginales urbanos pudieran ser absorbidas totalmente por empleos remunerativos al cabo, por ejemplo de 30 años. Conforme a la hipótesis anterior de que en las ciudades dicho empleo aumenta a una tasa anual fija de 5 por ciento, el cálculo indica que las tasas de incremento nacional de 2.0; 2.5; 3.0; ó 3.5 por ciento requerirían que la población rural creciera a razón de 1.0; 1.9; 2.7; ó 3.4 por ciento respectivamente.

Por otro lado, si se supone que poco o nada puede hacerse por modificar la reducida tasa de absorción de población en las zonas rurales, ¿cuál tendría que ser la expansión del empleo urbano remunerativo a fin de reducir a cero la categoría marginal en 30 años? Los cálculos indican que dicho empleo tendría que aumentar en 4.3; 5.5; 6.5 ó 7.4 por ciento, según la tasa de crecimiento demográfico nacional que se elija.

Si se acepta que uno de los objetivos de la política de desarrollo nacional es la absorción de la población marginal en empleos remunerativos, habrá que encontrar los medios para elevar la capacidad de absorción de las zonas rurales o la tasa de expansión del empleo urbano, o ambas, debiendo ser mucho mayor el esfuerzo requerido a medida que se eleva la tasa de incremento demográfico nacional.

En la práctica, el problema no se presenta desde luego en forma tan simple. Un incremento de la población rural, para que no cumpla únicamente la función de retener a la población marginal en el subempleo rural en lugar del urbano, podrá relacionarse menos con la capacidad de absorción de las actuales zonas rurales que con los desplazamientos de población en gran escala hacia zonas cuya capacidad plena no se utiliza en la actualidad. El aumento de población urbana puede distribuirse en muchas formas diferentes entre los pueblos pequeños, las ciudades de tamaño mediano y los conglomerados metropolitanos, cada una de las cuales tiene diferentes repercusiones sobre las necesidades de inversión en equipo de producción e infraestructura urbana. Al mismo tiempo, las ventajas relativas y la viabilidad de las diferentes políticas destinadas a modificar la distribución de la población dependerán en gran parte de las aspiraciones, características sociales, las calificaciones ocupacionales y el grado de instrucción de las respectivas poblaciones.

Antes de considerar los problemas más a fondo, conviene examinar nuevamente el ejemplo de cálculo a fin de indicar la magnitud de la migración de las zonas rurales a las urbanas, en el marco de las hipótesis anteriores. En los cálculos que se indican a continuación se supone, además, por razones de simplicidad, que las tasas del crecimiento demográfico natural (es decir nacimientos menos defunciones) son las mismas en las zonas urbanas y rurales y entre migrantes y no migrantes. En realidad, las tasas de natalidad urbanas suelen ser menores que las rurales, aunque la natalidad de los que emigran a las ciudades puede ser superior - según la composición de la corriente migratoria - que la de los no migrantes. Si se ignoran esos refinamientos, se producen los siguientes movimientos netos (es decir movimiento rural-urbano menos movimiento urbano-rural):

/Período

Período (años)	Salos netos de migración rural-urbano por períodos de cinco años, empleando las tasas postuladas de crecimiento natural			
	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%
0-5	182	364	546	728
5-10	196	392	588	784
10-15	211	422	633	844
15-20	227	454	681	908
20-25	245	490	735	980
25-30	264	528	792	1 056
Suma 0-30	1 325	2 650	3 975	5 300

El incremento que significan los migrantes rurales para la población urbana puede ser muy elevado. En relación con la población urbana total, al cabo de 30 años, los migrantes y sus descendientes - o sea los que llegaron a las ciudades o nacieron en ellas desde el año 0 en adelante, sin considerar los migrantes que hayan fallecido - ascenderían a 24, 37 45, ó 51 por ciento según la tasa de crecimiento nacional postulada. En consecuencia, en la última de las cuatro hipótesis, aunque el incremento natural de la población urbana fuera muy elevado, al cabo de 30 años, sólo representaría la mitad de lo que llega a ser efectivamente a causa de los migrantes y sus descendientes.

Se caería en una simplificación excesiva si se equiparara el grupo de migrantes con los sectores marginales descritos. En la práctica, parte de los migrantes buscan nuevas oportunidades con mayor empeño y se adaptan mejor, en un sentido ocupacional, que los grupos marginales más antiguos, sumidos en la apatía de la pobreza. La educación u otros obstáculos pueden impedir la absorción de los grupos marginales aun cuando sea limitada la migración y abundantes las oportunidades de trabajo para las personas medianamente preparadas. Hasta en las sociedades más prósperas persisten los grupos marginales. Sin embargo, cuando es elevada la tasa de migración de las zonas rurales a las urbanas, la mayoría de los /migrantes estará

migrantes estará en una posición desventajosa al tratar de adaptarse a la vida urbana. Mientras más numerosos sean los grupos urbanos que no puedan encontrar empleo remunerativo y con mayor rapidez aumenten, más difícil será para los migrantes encontrar empleos de esa clase y mayores posibilidades habrá de que continúen ocupando una posición marginal desde el punto de vista económico y social.

En consecuencia, valdría la pena basar los cálculos en el supuesto de que la población migrante es la que se ve especialmente relegada a la posición marginal en que el empleo es insuficiente, intermitente o no remunerativo. Por lo tanto, las cifras de población marginal calculadas se restarán de la población de origen migratorio a fin de determinar, con arreglo en cierto modo al supuesto "rígido" qué oportunidades tiene la población migrante de encontrar empleo remunerativo en las ciudades. Se obtienen las siguientes cifras y porcentajes:

Año	Población de origen migratorio absorbida por actividades urbanas remunerativas, según las tasas postuladas de crecimiento total de la población nacional							
	(Miles)				Porcentaje de la población de origen migratorio			
	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%
0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	241	159	75	-10 ^{a/}	20	12	5	-1 ^{a/}
10	601	418	226	26	43	23	10	1
15	1 121	813	484	132	67	34	15	3
20	1 851	1 391	889	338	94	46	21	6
25	2 327 ^{b/}	2 211	1 492	663	100 ^{b/}	58	27	9
30	2 738 ^{b/}	3 351	2 362	1 224	100 ^{b/}	71	34	13

a/ Al postular estas hipótesis, sus resultados accidentalmente sugieren que una parte reducida de la población urbana no migrante también es desplazada a la categoría "marginal".

b/ El supuesto implica la desaparición de los grupos "marginales" y por ende la absorción total de la población de origen migratorio.

/En este

En este punto los cálculos son tan esquemáticos que merecen objetarse. Sin embargo, la divergencia entre las tasas de absorción es demasiado amplia como para no ser significativa. En términos generales hay posibilidades de que la mitad de la población migratoria ocupe empleos remunerativos dentro de un plazo de 12 años cuando la población crece en 2.0 por ciento anualmente, y dentro de 22 años cuando el crecimiento nacional asciende a 2.5 por ciento. A tasas de 3.0 por ciento o superiores cabe esperar que sólo una muy pequeña minoría de los migrantes encuentre ese tipo de empleo.

II. UN PROBLEMA MULTIDIMENSIONAL

Al apartarse de los cálculos tan rígidamente simplificados como los anteriores, se observan en la redistribución de la población relaciones causales con otros procesos demográficos y con los cambios sociales y económicos en general tan complicadas que resulta casi imposible formulación lúcida alguna. Sin embargo, es esencial estudiar este aspecto a fin de encontrar soluciones satisfactorias para algunos de los importantes problemas que plantea la política de desarrollo.

La redistribución de la población nacional deriva en parte de las diferencias regionales de natalidad y mortalidad, pero principalmente de la migración interregional y rural-urbana, sobre todo en lugares con elevada tasa de crecimiento. Incluso en estos términos exclusivamente demográficos, las relaciones son complicadas, dado que la natalidad, mortalidad y tasas potenciales de migración están condicionadas por la composición por sexo y edad de la población, en tanto que ésta deriva a su vez de tendencias anteriores de la natalidad, mortalidad y migración. La natalidad y la mortalidad difieren entre diversas zonas de un país por otras varias razones - económicas, sociales y culturales - y estas diferencias pueden intensificarse o atenuarse con el tiempo. Sobre la tendencia demográfica nacional puede influir también la redistribución interna, por ejemplo entre zonas de alta y baja natalidad.

La magnitud y dirección de la migración interna dependen de miles de decisiones adoptadas por individuos en quienes pesa gran variedad de consideraciones. Salvo en el caso de personas obligadas a abandonar sus
/hogares a

hogares a raíz de catástrofes naturales o por violencia, siempre hay un elemento optativo. Las expectativas que instan a alguno a trasladarse pueden no influir sobre su vecino para hacer lo mismo en análogas condiciones. El espíritu de aventura, las aptitudes personales o el juicio subjetivo, el grado de alfabetización y el acceso a los medios de información, los consejos de amigos y parientes que ya han emigrado son elementos que pueden influir sobre las decisiones. Pero estos factores no objetivos que influyen sobre la migración están supeditados a factores económicos y sociales; las aptitudes que poseen los migrantes, las informaciones que tengan sobre las posibilidades de otros lugares, etc., dependen de circunstancias de la más variada naturaleza.

Las características económicas y sociales ayudan a seleccionar los migrantes que se trasladarán efectivamente a un lugar determinado, en tanto que la experiencia de la migración tiende a transformar las características económicas y sociales de los migrantes mismos. En esta forma la migración se traduce en una redistribución - entre los lugares de origen y destino - no sólo del número de personas, sino también de las proporciones de ellas que reúnan determinadas características. Así pues, las causas de migración pueden llegar a ser circulares y acumulativas, y tener consecuencias que pueden o no armonizar con la orientación que quiera darse a la política económica y social.

Paralelamente al incremento y redistribución de la población, se eleva la densidad media de aglomeración en diferentes regiones, aumenta el tamaño de ciudades y pueblos, y se alteran las relaciones entre la población y los recursos, el tamaño del mercado y el grado y amplitud de la especialización de la fuerza de trabajo. Se tornan alcanzables o necesarios diversos objetivos de política en conformidad con los cambios en la densidad y tamaño del asentamiento.

Los modelos que tomen en cuenta las correlaciones multidimensionales y las intercorrelaciones indicadas anteriormente serían tan complejos que resultarían incomprensibles, y en todo caso la naturaleza de la mayoría de

/los coeficientes

los coeficientes de correlación jamás podría establecerse objetivamente. En la etapa siguiente del presente estudio, se ha intentado aplicar un método más simple y comprensible que consiste en estudiar las "estructuras" demográficas observables, que resultan de las tendencias actuales de la redistribución demográfica.

Para algunos objetivos del análisis basta con dividir una entidad nacional en dos o unas pocas categorías bien definidas, por ejemplo población "urbana" y "rural" o los sectores "primario", "secundario" y "terciario" de la economía. En esos casos la "estructura" puede concebirse en función de las proporciones y equilibrios entre dos o varios segmentos. No obstante, para otros fines, es más apropiado concebir la estructura de la población como un continuum, desde un extremo al otro, distribuido por ejemplo, conforme a "tamaño de la comunidad", "nivel de ingreso", "grado de escolaridad" o "densidad de capital de los procesos productivos", con lo cual se implica cierta movilidad que modifica continuamente el tamaño relativo de los diferentes grupos del continuum. Puede buscarse entonces normas para la estructura de la población conforme al factor que se considera, aunque esas normas puedan no tener mejor base que las relaciones estructurales que se observan en países que han alcanzado niveles más elevados de desarrollo económico y social. Aunque no hay motivos para esperar una gran uniformidad en las estructuras de diferentes países, si se encuentra que en algunos niveles la población se concentra en exceso y muy poco en otros, en comparación con la norma, presumiblemente hay un factor de estrangulamiento o rigidez en la estructura de la población que obstaculiza la movilidad necesaria para el ajuste y mutuo armonioso entre sus partes, y podría merecer la atención del economista o experto en planificación social.

Se analizará en la continuación estos problemas estructurales en relación con dos tipos diferentes de distribución geográfica de la población: primero, su distribución entre regiones de un mismo país; segundo, su distribución entre lugares de asentamiento de diferentes tamaños. El estudio deberá /basarse en

basarse en informaciones de censos anteriores y éstas no arrojan suficiente luz sobre ninguno de los dos tipos de distribución. El estudio tendrá por ello un carácter muy preliminar. Algunas de sus deficiencias podrán subsanarse dentro de los próximos dos años cuando se disponga de las tabulaciones completas de los censos levantados alrededor de 1960. Otros defectos sólo podrán corregirse cuando en levantamientos futuros se introduzcan definiciones más adecuadas y sistemáticas de regiones y localidades.

III. VARIACIONES DE LA DENSIDAD DE POBLACION DENTRO DE LOS PAISES

La densidad de la población en relación con los recursos naturales locales especialmente la tierra; determina la intensidad con que pueden o deben usarse estos recursos. Como las condiciones naturales no son uniformes dentro de un país, no cabe esperar que la población se distribuya en forma pareja. Sin embargo, una distribución de los habitantes muy desigual en relación con la capacidad de la tierra, implica que algunas zonas se explotan exhaustivamente en tanto que otras no se aprovechan en su totalidad. Podrán estudiarse a fondo y especificarse las repercusiones de la variación de la densidad de la población dentro de un país solamente cuando las regiones se definan adecuadamente y se empleen en las tabulaciones de las estadísticas demográficas, y cuando se conozcan suficientemente los recursos y formas de organización de cada región, incluidas las funciones de los centros urbanos. En el presente estudio ni siquiera se cumple la primera condición.

Deberían delimitarse las regiones por el grado de convergencia de las interacciones sociales y económicas. Aunque algunas de estas interacciones son en muchos casos nacionales o internacionales, una proporción relativamente elevada de ellas circunscribe a radios más pequeños y se concentra en torno a algún centro o grupo de centros regionales. Pocas veces se ha intentado en los países de América Latina distinguir las regiones internas uniformes a fin de estudiarlas por separado o someterlas a una programación especial, y la regionalización aludida no ha sido nunca sistemática y científica. Más bien se delimitan las regiones,

/cuando se

cuando se las reconoce, en función de las unidades administrativas, cuyos límites históricos no coinciden necesariamente con las convergencias socioeconómicas. Como las informaciones de los censos de población se tabulan corrientemente conforme a esas unidades administrativas, el presente estudio tuvo que basarse en ellas, aunque no puede considerarse que sustituyan a las regiones reales, excepto para los fines de las comparaciones cronológicas dentro de un marco invariable para cada país.

La densidad media de población de América Latina en su conjunto asciende en la actualidad a aproximadamente 10 personas por kilómetro cuadrado. En dos de los países pequeños, Haití y El Salvador, la densidad asciende a la elevada cifra de 150 y 120 respectivamente por kilómetro cuadrado, y a continuación vienen otros tres países pequeños del Caribe y América Central, Cuba y la República Dominicana, con aproximadamente 60 personas por kilómetro cuadrado, y Guatemala, con alrededor de 35. La densidad en los demás países de América Central varía de 23 personas en Costa Rica a 10 en Nicaragua, en tanto que en México, país mucho más grande, la densidad es 18 personas por kilómetro cuadrado.

En América del Sur, las densidades medias son inferiores. Los países pequeños, Ecuador y Uruguay, tienen las más altas densidades, aproximadamente 15 personas por kilómetro cuadrado, seguidos por Colombia con 13 y Chile con 10. Los países grandes, Argentina, Brasil, Perú y Venezuela tienen densidades medias cercanas a 8, en tanto que en los dos países mediterráneos, Bolivia y Paraguay las densidades sólo ascienden a 4.

Las enormes variaciones de la densidad de la población nacional refleja el grado variable en que los territorios nacionales se han ocupado plenamente, y no diferencias intrínsecas de densidad de población. Contribuyen a rebajar los promedios correspondientes a todos los países más grandes las grandes zonas poco pobladas que en ellos existen. Se aprecia hasta cierto punto la verdad de esta afirmación al ordenar las principales divisiones administrativas según su densidad de población, y comparar entonces las divisiones más densamente pobladas que abarcan la mitad de los habitantes del país con las divisiones menos pobladas que ocupan la mitad del territorio. Debido a las variaciones en cuanto a características geográficas, número y tamaño de las divisiones administrativas, las comparaciones entre un país y otro no son muy significativas, siendo por lo

/general más

general más pronunciados los contrastes en la densidad cuando son muchas las unidades y menores cuando son pocas y de mayor tamaño. A pesar de que no son comparables, las cifras siguientes tienen cierto valor ilustrativo.

	Año del censo o de la estimación	A Densidad media de las unidades que reúnen la mitad de la población nacional y tienen la mayor densidad	B Densidad media de las unidades que abarcan la mitad del territorio nacional con la menor densidad	C Relación entre A y B
Argentina	1960	49.0	1.1	45
Bolivia	1950	7.4	0.7	11
Brasil	1960	43.7	0.7	66
Colombia	1960	75.4	0.3	200
Costa Rica	1960	66.4	9.8	6.8
Cuba	1953	86.2	30.7	2.8
Chile	1960	120.7	1.0	120
Ecuador	1950	33.1	0.4	80
El Salvador	1961	179.3	78.8	2.3
Guatemala	1950	87.1	5.1	17
Haití	1950	129.0	96.0	1.3
Honduras	1961	31.4	1.9	17
México	1960	64.0	5.0	13
Nicaragua	1950	32.5	1.0	34
Panamá	1960	55.8	2.6	22
Paraguay	1960	61.8	0.3	200
Perú	1961	34.7	1.3	26
República Dominicana	1960	120.2	31.0	3.9
Uruguay	1958	197.1	5.4	36
Venezuela	1961	63.0	0.5	120

Los cuatro países pequeños - Cuba, El Salvador, Haití y la República Dominicana - que tienen, como ya se dijo, mayor densidad nacional de población, contrastan notablemente con los demás en que la distribución de la población es relativamente uniforme entre las unidades territoriales de mayor y menor densidad. Solamente uno de los países más grandes ocupa una posición intermedia en relación a la uniformidad de la distribución (México) siendo la densidad del grupo de unidades más pobladas sólo 13 veces mayor que el de las menos pobladas. En todos los demás países grandes la diferencia entre ambos grupos es mucho mayor. Sólo uno de los países, cuya densidad general de población es baja (Bolivia), parece ocupar una posición intermedia en relación con la uniformidad de la distribución, y ello se explica porque sus principales divisiones administrativas (departamentos) son pocas y de gran extensión, y el país se caracteriza por una topografía montañosa que se traduce en una desigualdad muy marcada en la distribución de la población entre los municipios dentro de los departamentos. La baja densidad media de 30 a 35 correspondiente a los grupos más densamente aglomerados de Ecuador y Perú son equívocas por análogas razones, pero las densidades medias similares correspondientes a las unidades más pequeñas de Honduras y Nicaragua reflejan con mayor exactitud el hecho de que en esos dos países las superficies de elevada densidad no son muy extensas. Los territorios de Argentina y Brasil son tan vastos que, a pesar de la gran concentración de población en zonas relativamente pequeñas, la mitad de la población abarca también regiones de densidad bastante reducida.

En resumen, la mitad de la población de América Latina vive en unidades administrativas de una densidad media de 60 o más habitantes por kilómetro cuadrado, en tanto que la mitad de la superficie registra una densidad de dos personas por kilómetro cuadrado o menos.

Al estudiar las informaciones de censos sucesivos, en los países donde éstas existen, se observan varias tendencias distintas en la redistribución de la población desde principios de siglo, a saber, movimientos de dispersión de la población en el territorio; movimientos de

/concentración de

concentración de una creciente proporción de la población en zonas pequeñas de elevada densidad, principalmente las ciudades más grandes y sus inmediaciones; y desplazamientos desde las zonas más altas a las más bajas o a las llanuras costeras.

La tendencia hacia una distribución más uniforme de la población ha sido más marcada en los países en que grandes partes del territorio nacional se ocuparon con cierto grado de densidad, especialmente Cuba, Ecuador, El Salvador y Haití. En otros, - Brasil, Costa Rica, Chile, y México - se han producido importantes desplazamientos hacia zonas que en un comienzo tenían una densidad de población relativamente baja, pero de todos modos apreciable, y no hacia las zonas nacionales de muy baja densidad. En ambos grupos de países, con la posible excepción del Brasil, en cuyo caso los datos empleados se refieren a zonas muy extensas, esta tendencia se ha visto contrarrestada en grado cada vez mayor, cuando no ha sido del todo anulada, por una creciente tendencia hacia un tipo diferente de concentración de población - no ya en ciertas regiones principalmente rurales, sino en y alrededor de las ciudades más grandes. En Venezuela se observan simultáneamente dos tendencias, una hacia la distribución territorial más uniforme de la población y otra hacia la concentración de la misma en las ciudades, que en parte se anulan estadísticamente entre sí. En Panamá y Uruguay, la creciente acumulación demográfica en la zona de la capital ha sido la tendencia dominante desde comienzos de siglo.

Los desplazamientos de población desde las tierras altas a las bajas son muy pronunciados en México, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela. En algunos de estos países, la ubicación de la ciudad principal en la meseta tiende a contrarrestar este movimiento, que si no sería muy notorio. En Perú, y en menor grado en el Ecuador, el hecho de estar la ciudad principal en la costa, acentúa este movimiento. Como anteriormente las tierras altas de estos países estaban mucho más densamente pobladas que las bajas, estos desplazamientos en altitud propenden a una distribución más uniforme de la población, aunque en los países andinos afectan las zonas costeras que ya tenían una densidad de población apreciable, en grado mayor que las tierras bajas del interior, prácticamente despobladas.

/En tanto

En tanto que las condiciones que influyen sobre la redistribución demográfica difieren enormemente entre un país y otro en formas que no pueden analizarse en este artículo, podrían deducirse de las informaciones disponibles las siguientes conclusiones generales:

a) Las tendencias hacia la distribución más uniforme de la población han sido más marcadas en los países de elevada densidad que en los de baja densidad media; en casi todos los países estas tendencias fueron más acentuadas a principios de siglo que en los últimos decenios.

b) Las tendencias hacia la concentración de la población en zonas pequeñas ha ido ganando impulso en decenios sucesivos y tienen importancia ahora en casi todos los países.

c) A comienzos de siglo, las tendencias hacia la concentración eran más pronunciadas en los países de baja densidad, pero ahora último han adquirido también importancia en los países más densamente poblados.

d) Aunque progresa la colonización de regiones extensas que estaban hasta el momento prácticamente desocupadas, especialmente en el interior de América del Sur, ésta sólo ha absorbido una fracción insignificante del aumento de las poblaciones nacionales respectivas.

IV. URBANIZACION Y DISTRIBUCION DEMOGRAFICA SEGUN EL TAMAÑO DE LA LOCALIDAD

La distribución demográfica entre las regiones de los países tiene distintas consecuencias según sea el grado y tipo de urbanización. Como ya se indicó, la concentración demográfica en zonas reducidas de América Latina depende ahora mucho más del crecimiento de las grandes ciudades que de la mayor densidad de asentamiento en el campo y las pequeñas ciudades. En los párrafos siguientes se examina la distribución demográfica, primero, de las zonas urbanas y rurales y, en seguida, de las "localidades habitadas" de distintos tamaños.

Son bien conocidas las dificultades que ofrece el establecimiento de una línea divisoria que separe satisfactoriamente las localidades urbanas de las rurales. En el presente estudio se adoptará una cifra arbitraria de 2 000 habitantes como límite mínimo para las localidades urbanas aunque con ello se exagera indudablemente la población con

/características urbanas

características urbanas verdaderas. Conviene tener presente otras dos dificultades que limitan la comparabilidad de los datos, a saber: 1) los países (y dentro de ellos, las regiones) se diferencian en la medida en que las funciones "urbanas" predominan en núcleos de un tamaño determinado. Las aldeas que se dedican exclusivamente a la agricultura pueden ser más populosas en algunos países (por ejemplo en México) que muchos centros comerciales de otros (por ejemplo, la Argentina). Además, el crecimiento demográfico general combinado con un mejoramiento de los medios de transporte y comunicación puede restarles posibilidades de adquirir características urbanas a localidades de tamaño determinado. Los núcleos estrictamente rurales pueden aumentar su población a más de 2 000 habitantes sin llegar a ser más "urbanos" en sus funciones, y en las pequeñas ciudades puede suceder que el comercio y otras actividades urbanas se trasladen a los centros más grandes que son de más fácil acceso. (En cambio, el mejoramiento de las comunicaciones tiende a difundir algunas características urbanas a localidades muy pequeñas.) Las estadísticas demográficas actuales arrojan muy pocas luces sobre estos importantes aspectos. Más adelante se intentará examinar más a fondo las funciones y características que presentan en los distintos países las localidades que se encuentran en el límite entre las zonas urbanas y rurales y los cambios que experimentan con el tiempo.

Para los fines del presente estudio, sin embargo, la fijación de una línea divisoria entre las localidades "urbanas" y "rurales" reviste menor importancia que la forma en que está distribuida la población en todas las localidades según su tamaño. Nuevas dificultades surgen al comparar la población de las localidades de distinto tamaño ya sea que la comparación se haga entre países o en un determinado período de tiempo; estos inconvenientes se acentúan al máximo en el caso de las localidades más grandes y las más pequeñas. Solamente en unos pocos países latinoamericanos se hace distinción en los censos entre las "localidades" situadas dentro de límites definidos según un criterio estrictamente geográfico, como por ejemplo, la extensión del territorio ya urbanizado, núcleos de población rural agrupados en las zonas aldeanas y los puntos habitados dispersos en las zonas rurales. En la mayoría de los casos las localidades están definidas por demarcaciones administrativas.

La unidad administrativa más pequeña en la mayoría de los países latinoamericanos es el municipio que, en general, se compone de un centro administrativo o cabecera, con sus propios límites, y del territorio circundante que puede incluir muchos núcleos de población pero que no se subdivide a su vez para los efectos administrativos. Como hay pocos centros importantes, en cuanto a tamaño, que no sean cabeceras, la distribución de éstas, entre ciertos límites mínimo y máximo, equivale casi a la distribución según el tamaño de todos los lugares habitados. Este sistema es muy poco seguro para las localidades más pequeñas pues existen centros sin categoría administrativa que son más grandes que las cabeceras más pequeñas. Las tabulaciones censales que sólo distinguen entre la población de la cabecera y la del resto del municipio tampoco dan una idea clara del carácter general del medio rural; es decir, si las personas están agrupadas en aldeas o núcleos más pequeños o viven principalmente dispersas.

Por otro lado, cuando una cabecera adquiere un tamaño respetable es posible que sus límites administrativos, dejen de corresponder a la zona urbanizada del municipio. En una etapa posterior de crecimiento esta zona urbanizada puede abarcar todo el municipio y rebasar sus límites. La ciudad que así surge puede, a la postre, llegar a absorber otras ciudades cercanas, extenderse por las principales carreteras y lograr que sus propias necesidades económicas, residenciales y de esparcimiento ejerzan tal dominio sobre las ciudades y zonas rurales periféricas - posiblemente atravesando los principales límites administrativos del país - que resulte más conveniente considerar a este conjunto como una sola región metropolitana. En la medida de lo posible el presente estudio se ocupa de algunas de las ciudades más importantes teniendo en cuenta esos límites geográficos y no los administrativos; sin embargo esto fue posible sólo a base de aproximaciones burdas comprometiendo un tanto la comparabilidad entre las ciudades de casi un mismo tamaño, así como la comparabilidad temporal, dado que las zonas metropolitanas abarcan un territorio cada vez más extenso absorbiendo ciudades y pueblos que antes se enumeraban por separado.

/Según las

Según las estimaciones más recientes, la población urbana de América Latina - es decir, la de las localidades con 2 000 o más habitantes - ha aumentado de 65 a 95 millones entre 1950 y 1960, vale decir, a una tasa de crecimiento media anual de 4.5 por ciento. La población rural - es decir, la población restante - ha crecido mientras tanto de 95 a 111 millones, lo que equivale a una tasa media anual aproximada de 1.5 por ciento. En 1950 sólo en la Argentina, Chile y el Uruguay predominaba la población urbana, en tanto que en once países dicha población fue inferior al 30 por ciento del total nacional. En 1960 más de la mitad de la población era urbana también en Cuba, México y Venezuela, mientras sólo en la República Dominicana, Haití y Honduras esa población se mantenía inferior a 30 por ciento. El rápido crecimiento porcentual de la población urbana del Brasil, México, Perú, Venezuela y la República Dominicana lo confirman ahora nuevas estadísticas censales lo mismo que el aumento moderado de la Argentina, Chile y El Salvador. En general, el porcentaje de la población urbana se elevó con mayor rapidez en los países con niveles intermedios de urbanización, y en forma más lenta tanto en los países predominantemente urbanos cuanto en aquellos con un grado muy bajo de urbanización. Si se mantienen las tendencias actuales la población urbana excederá a la población rural a partir de 1966 aproximadamente.

/POBLACION URBANA

AMERICA LATINA: POBLACION URBANA Y RURAL, 1950 Y 1960 a/

(Miles de personas)

País	1950				1960			
	Urbana b/	Rural	Total	Porcenta- je urbano	Urbana b/	Rural	Total	Porcenta- je urbano
Uruguay c/	1 452	726	2 178	67	1 764	726	2 490	71
Argentina	11 038	6 151	17 189	64	14 161	6 795	20 956	68
Chile	3 513	2 560	6 073	58	4 801	2 826	7 627	63
Venezuela	2 430	2 544	4 974	49	4 521	2 810	7 331	62
Cuba	2 713	2 795	5 508	49	3 709	3 088	6 797	55
México	11 826	14 000	25 826	46	18 740	16 248	34 988	54
Colombia	4 253	7 426	11 679	36	7 134	8 334	15 468	46
Panamá	287	510	797	36	433	622	1 055	41
Brasil	16 021	35 955	51 976	31	27 800	42 800	70 600	39
Costa Rica	232	569	801	29	443	728	1 171	38
Perú	2 388	6 133	8 521	28	3 890	6 967	10 857	36
Ecuador	885	2 312	3 197	28	1 499	2 818	4 317	35
Nicaragua	298	762	1 060	28	501	976	1 477	34
Paraguay	388	1 009	1 397	28	597	1 171	1 768	34
El Salvador	517	1 351	1 868	28	795	1 647	2 442	33
Guatemala	674	2 131	2 805	24	1 167	2 598	3 765	31
Bolivia	778	2 235	3 013	26	1 104	2 592	3 696	30
República Dominicana	534	1 709	2 243	24	924	2 106	3 030	30
Honduras	247	1 181	1 428	17	438	1 512	1 950	22
Haití	340	3 040	3 380	10	523	3 617	4 140	13
Total	60 814	95 099	155 913	39	94 944	110 981	205 925	46

a/ En el Suplemento Estadístico del Boletín Económico de América Latina de noviembre de 1960 se publicaron por primera vez estimaciones de la población urbana y rural correspondientes al período comprendido entre mediados de 1950 y mediados de 1960, y, en forma parcialmente revisada, en el número de noviembre de 1961. Las cifras del presente cuadro contienen nuevas modificaciones basadas principalmente en los datos obtenidos de los últimos censos levantados en diez países durante 1960 y 1961. Será necesario hacer nuevas revisiones cuando se disponga de los resultados de otros censos.

b/ Se entiende por población "urbana" la de las localidades que cuenten con 2 000 o más habitantes.

c/ Como en Uruguay no se han levantado censos de población ultimamente, la estimación de población urbana-rural se ha hecho en base a los resultados de una investigación sobre el terreno.

/Las estimaciones

Las estimaciones para el conjunto de las 20 repúblicas muestran en el decenio un incremento absoluto de 34 millones en la población urbana y de 16 millones en la rural. Si no se hubieran registrado desplazamientos de población desde los sectores rurales a los urbanos, la población de estos últimos habría aumentado solamente en unos 20 millones mientras que la población rural habría crecido en 30 millones; por lo tanto parece que en 10 años emigraron 14 millones de personas. En realidad, la emigración pudo haber sido un tanto mayor y haberse intensificado en relación con el crecimiento demográfico general.^{3/}

Por otra parte, las estadísticas disponibles muestran que los centros más estrictamente urbanos, que cuentan con 20 000 o más habitantes, han crecido, en general, con rapidez mayor que la población urbana en su conjunto aunque la comparación se base en una cantidad fija de núcleos urbanos con objeto de eliminar aquellas que han pasado a una categoría superior de tamaño entre 1950 y 1960. Así pues, las ciudades más pequeñas, cuya población fluctúa entre 2 000 y 20 000 habitantes, habrían crecido con relativa lentitud. Lamentablemente, las diferencias de definición censal constituyen un grave inconveniente para presentar las tendencias del crecimiento de los centros de población de distinto tamaño sobre una base internacionalmente comparable. Es necesario estudiar por separado las tendencias de cada país modificando los métodos según las estadísticas disponibles.

^{3/} En el cálculo se suponen tasas iguales de crecimiento natural para la población urbana y rural. Como en la práctica las tasas de natalidad son más elevadas en las zonas rurales, el crecimiento natural tiende a ser mayor en estas últimas. En cambio, algunas localidades que fueran antes "rurales" pueden haberse incorporado a la categoría de "urbanas" simplemente por el hecho de haber sobrepasado el límite de 2 000 habitantes. Es probable que el efecto numérico del primer fenómeno haya sido mayor que el efecto compensador del segundo. Por consiguiente, el desplazamiento de 14 millones de personas que se calcula en forma burda representa una estimación mínima.

El incremento más notable se ha registrado en el número y población de las ciudades - o áreas metropolitanas - con más de un millón de habitantes. Buenos Aires era la única que alcanzaba esa cifra en América Latina hasta 1930, cuando también la sobrepasó Ciudad de México y luego hicieron otro tanto Río de Janeiro y São Paulo. En 1950 La Habana, Lima y Santiago tenían ya más de un millón de habitantes, con lo cual eran 7 las ciudades con esa población. En 1960 se sumaron Bogotá, Caracas y Montevideo. De seguir así las tendencias, habría en 1970 16 ciudades con más de un millón de habitantes y 26 en 1980.

Esas ciudades reunían a 8 millones de habitantes en 1940, 16 millones en 1950 y 27 millones en 1960. Si su población conjunta mantiene el ritmo actual de crecimiento (6 por ciento), llegará a los 48 millones en 1970 y a los 90 millones en 1980.

La gran proporción del total urbano que se concentra en una sola ciudad, en general la capital, ha sido desde hace tiempo una de las características típicas de la urbanización en los países latinoamericanos. Sólo en dos de ellos, el Brasil y Colombia, la ciudad principal no contiene ni la cuarta parte de toda la población urbana, y en la mayoría persiste esa tendencia a la concentración demográfica. Según distintos cálculos, algunos basados en estimaciones muy burdas, entre 1950 y 1960 aumentó la proporción del crecimiento urbano absorbida por las capitales de la mayoría de los países.

/POBLACION (EN

POBLACION (EN MILES DE PERSONAS) DE LA CIUDAD MAS GRANDE (EN EL BRASIL Y EL ECUADOR, DE LAS DOS CIUDADES MAS GRANDES), RELACION CON LA POBLACION URBANA TOTAL Y PORCENTAJE DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA DE 1950-1960 ABSORBIDO POR LA CIUDAD MAS GRANDE

País	Ciudad	Población		Porcentaje de la población urbana nacional		Crecimiento demográfico de la ciudad más grande expresado como porcentaje del aumento experimentado por la población urbana, 1950-1960
		1950	1960	1950	1960	
Argentina	Buenos Aires <u>a/</u>	5 100	7 000 <u>b/</u>	46	49	61 <u>c/</u>
Bolivia	La Paz	320	450 <u>c/</u>	41	41 <u>c/</u>	40 <u>c/</u>
Brasil <u>d/</u>	Río de Janeiro	2 303	3 200	14	12	18 <u>e/</u>
	Sao Paulo	2 017	3 250	13	12	
Colombia	Bogotá	620	1 118	15	16	17
Chile	Santiago <u>f/</u>	1 275	1 900	33	40	49
Ecuador	Quito	210	314	24	21	
	Guayaquil	259	450	29	30	48 <u>e/</u>
Paraguay	Asunción <u>g/</u>	219	311	56	53	44
Perú	Lima-Callao <u>h/</u>	1 075	1 875	45	48	50
Uruguay	Montevideo <u>i/</u>	935 <u>c/</u>	1 150 <u>c/</u>	49 <u>c/</u>	50 <u>c/</u>	51 <u>c/</u>
Venezuela	Caracas <u>g/</u>	694	1 250	29	28	27
Costa Rica	San José <u>g/</u>	140	250 <u>g/</u>	60	56 <u>g/</u>	52 <u>g/</u>
Cuba	Habana <u>j/</u>	1 080	1 600 <u>g/</u>	40	43 <u>g/</u>	52 <u>g/</u>
El Salvador	San Salvador <u>g/</u>	162	248	31	31	31
Guatemala	Guatemala	284	400 <u>g/</u>	42	34 <u>g/</u>	24 <u>g/</u>
Haití	Port-au-Prince	134	240 <u>g/</u>	39	46 <u>g/</u>	57 <u>g/</u>
Honduras	Tegucigalpa <u>g/</u>	100	180 <u>g/</u>	41	41 <u>g/</u>	42 <u>g/</u>
México	México <u>k/</u>	2 884	4 666	24	25	26
Nicaragua	Managua	110	210 <u>g/</u>	37	42 <u>g/</u>	49 <u>g/</u>
Panamá	Panamá	175 <u>l/</u>	265	56 <u>l/</u>	61	61
República Dominicana	Santo Domingo	180	365	39	42	59

a/ Región metropolitana según definición de los censos de 1947 y 1960, respectivamente.

b/ Estimación muy burda; 6 763 000 según datos censales probablemente incompletos; entre 7 266 000 y 7 341 000 según otro cálculo.

c/ Estimación muy burda.

d/ Ciudades no definidas como regiones metropolitanas.

e/ Porcentaje combinado de las dos ciudades principales.

f/ Región metropolitana según definida en el censo de 1952.

g/ Región metropolitana según definición del censo de 1950.

h/ Población urbana de las provincias de Lima y Callao.

i/ Departamento de Montevideo.

j/ Región metropolitana según definición de los censos de 1943 y 1953.

k/ Población urbana del Distrito Federal.

l/ Dentro de la nueva jurisdicción administrativa de la ciudad; la cifra del censo de 1950, dentro de la jurisdicción urbana más limitada no es comparable.

/¿Puede la

¿Puede la población urbana de América Latina, cuyo grado de concentración es evidentemente elevado medirse en función de una norma objetiva de distribución "normal" de las ciudades según su magnitud? Muchos entendidos en la materia han examinado esas modalidades de distribución en otras regiones al estudiar las relaciones de equilibrio existentes entre las actividades económicas de las comunidades. En general, han usado la denominada "regla de la escala de magnitudes" como modelo teórico para la distribución de las ciudades según su tamaño, a la cual se ajustan con mayor o menor precisión las observaciones directas.^{4/} Conforme a dicha "regla" la población de una ciudad tiende a ser inversamente proporcional al lugar que le corresponde entre las ciudades de su grupo, ordenadas según su magnitud. Así, cabría esperar que en las ciudades que ocupan el segundo, tercero, y cuarto lugar atendiendo a su tamaño, la población sea igual a la mitad, un tercio y un cuarto de la población de la ciudad más grande y así sucesivamente.

Las consecuencias teóricas del modelo de la escala de magnitudes y la interpretación de las distribuciones efectivas que se apartan de él, son cuestiones sobre las cuales no se ha llegado todavía a un acuerdo. Las ciudades se especializan en sus funciones en grado variable y difieren entre sí en cuanto al radio territorial en que las ejecutan. Para muchas de esas funciones la concentración y dispersión de la población urbana ofrecen ventajas e inconvenientes encontrados, por ejemplo, la proximidad a las fuentes de abastecimiento de materias primas y a los mercados locales frente a las economías internas de escala y la gran disponibilidad

^{4/} La "regla de la escala de magnitudes" equivale prácticamente a la "curva de Pareto". En Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas (Publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta: 1953. XIII.3) pp.184-185, se citan los autores que han usado estos instrumentos para estudiar la distribución de las ciudades según su magnitud. Véase también, Walter Usard, Location and Space Economy, A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade and Urban-Structure (Massachusetts Institute of Technology, 1956) en particular el capítulo 3, "Some Empirical Regularities of the Space-Economy".

y variedad de mano de obra. No es evidente que la distribución más ventajosa de las ciudades deba ajustarse a la "regla de la escala de magnitudes"; el tamaño, la configuración geográfica, y el grado de desarrollo del país, pueden explicar considerables desviaciones de esta regla. Sin embargo, las desviaciones muy marcadas del modelo de distribución - a menos que se deban a algunas características peculiares del país - constituyen una prueba presuntiva de que el sistema urbano nacional presenta alguna anomalía estructural. Este punto de vista es plausible aunque no se acepte una interpretación doctrinaria de la matriz de interrelaciones que pudiera explicar la conformidad con la regla citada que se observa en la distribución de las ciudades de muchos países.

Aún cuando no sirva para otra cosa, la regla puede emplearse como punto de referencia para comparar la distribución de las ciudades en diferentes países y medir los cambios que experimenta la estructura de cada sistema urbano en el tiempo. En algunos estudios sobre los países industrializados en que se ha utilizado este procedimiento se ha observado que, si bien en un comienzo la ciudad más grande ejercía un relativo predominio, la distribución de las ciudades se fue ajustando progresivamente a la regla de la escala de magnitudes en el curso de la industrialización. La interpretación de este fenómeno en función de las "fuerzas de concentración" y las "fuerzas de dispersión" continúa siendo, hay que admitirlo, controvertible.

La distribución de las ciudades atendiendo a su magnitud muestra, en realidad, marcadas desviaciones de la mencionada regla en América Latina. El grado de desviación se indica en un cuadro comparado de las poblaciones de grupos de ciudades que, según la citada regla, deberían ser iguales. Estos grupos se definen de la siguiente manera:

- Grupo I : la ciudad más grande
- Grupo II : ciudades 2 y 3 y una fracción de la 4.
- Grupo III : ciudades 5-10, y fracciones de las ciudades 4 y 11
- Grupo IV : ciudades 12-30, y fracciones de las ciudades 11 y 31
- Grupo V : ciudades 32-82, y fracciones de las ciudades 31 y 83

/Las magnitudes

Las magnitudes relativas de estos cinco grupos expresadas en números índices cuyo promedio geométrico entre los grupos equivale a 100, son las siguientes:

	Fecha del censo	Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo V
Argentina	1947	370	77	71	65	77
Bolivia	1950	182	112	103	68	70
Brasil	1960	95	128	91	87	84
Colombia	1951	101	121	99	92	88
Costa Rica	1950	194	71	111	86	...
Cuba	1953	257	69	77	93	77
Chile	1952	232	70	67	97	93
Ecuador	1950	152	159	76	80	69
El Salvador	1950	150	84	79	96	103
Guatemala	1950	263	46	59	95	144
Haití	1950	187	65	93	93	93
Honduras	1961	145	98	77	88	...
México	1950	237	66	69	87	106
Nicaragua	1950	163	94	88	91	81
Panamá	1960	328	90	63	58	74
Paraguay	1950	289	55	59	88	120
Perú	1961	396	56	67	81	83
Rep. Dominicana	1950	171	82	85	83	...
Uruguay	1908	271	47	78	...	...
Venezuela	1961	164	95	82	93	85

Desgraciadamente no todos los países que han levantado censos desde 1960 han preparado todavía tabulaciones que permitan usar en el cuadro las cifras más recientes de la población urbana.

Un estudio detenido de las cifras indica que ni el tamaño del país ni de su sistema urbano influyen en forma sistemática sobre su estructura, con excepción del Brasil, país en que por tratarse de un territorio muy extenso la distribución de las funciones urbanas puede evidentemente ser del todo distinta con respecto a los demás países. Exceptuado el Brasil, se obtienen las siguientes características generales de la comparación de los sistemas urbanos:

1. Como era de esperar, la primera ciudad se destaca por sobre los otros grupos en casi todos los países. En la mayoría de los casos el predominio de la capital es aún más sorprendente cuando se compara el Grupo I con el Grupo II (la segunda y la tercera ciudad más dos tercios de la cuarta). El Grupo I es 7.2 veces mayor en tamaño que el Grupo II en el Perú; superior en más de 5 veces al Grupo II en el Uruguay, Guatemala y Paraguay; en más de cuatro veces en la Argentina; en más del triple en Cuba, México, Chile y Panamá; más del doble en Haití, Costa Rica y la República Dominicana; entre 1.8 y 1.4 en El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Honduras. El Grupo II es igual o excede al Grupo I solamente en el Ecuador, Colombia y el Brasil.

2. Si bien se observan considerables variaciones en los tamaños relativos de los distintos grupos, los Grupos II y III tienden a ser los más débiles, y en varios países se observa un marcado aumento de las poblaciones combinadas entre el Grupo III y el Grupo V.

3. Existe una positiva correlación entre la primera y la segunda característica: es decir, cuanto más desproporcionado es el tamaño de la ciudad más grande, más regresiva tiende a ser la distribución de la población de las pequeñas ciudades y pueblos a partir del tercer grupo.

El tamaño relativamente pequeño de los Grupos II y III muestra una especie de discontinuidad estructural que puede deberse a un crecimiento desproporcionadamente rápido de la primera ciudad o demasiado lento de las ciudades que le siguen en orden descendente en la ordenación según el tamaño, o a ambos. Las estadísticas sobre los cambios cronológicos en la distribución de las ciudades, en la medida en que ellos existen, no ofrecen una prueba concluyente al respecto, aunque en muchos países parece que la marcada regresividad que se observa en el tamaño de los grupos de ciudades que ocupan los lugares más bajos en la escala de ordenación, ha precedido y no seguido al mayor predominio relativo de la ciudad más importante.

Según datos incompletos obtenidos de los censos más recientes, en la mayoría de los países en que el predominio de la capital es particularmente /pronunciado, sigue

pronunciado, sigue siendo cada vez mayor la diferencia entre la primera ciudad y las del segundo y tercer grupo. Entre los países cuya capital (Grupo I) figura en el cuadro con una cifra superior a doscientos, lo anterior podría aplicarse a la Argentina, Chile, Panamá, y el Perú, en tanto que se carece de informaciones o éstas no son muy concluyentes en el caso de Cuba, Guatemala, Paraguay y Uruguay. México es la única excepción conocida en esta clase de países; aunque la zona metropolitana de la Ciudad de México crece con mayor rapidez que la población urbana en su conjunto, algunas ciudades de los Grupos II y III le llevan la delantera por su vigoroso crecimiento. En cambio, de los países cuya capital no ejerce predominio, el Brasil acusa tasas de crecimiento que se elevan entre el Grupo I y el Grupo V, en tanto que Colombia posee las tasas de crecimiento más elevadas en los Grupos II y III. Venezuela, con una distribución inicial relativamente pareja de los cinco grupos, muestra tasas de crecimiento también notablemente uniformes, aunque muy elevadas, entre ellos.

Son muy pocos los casos, la comparabilidad de los datos muy limitada, y los factores especiales que influyen en cada caso demasiado numerosos y no se conocen debidamente como para llevar este análisis más adelante.

En particular, no puede determinarse en estos momentos la relación de causalidad - si es que la hay - entre el predominio de la capital y la regresividad que se observa en la distribución de las ciudades más pequeñas atendiendo a su tamaño. Podrían formularse dos hipótesis alternativas: a) cuando la población de todas las ciudades, con excepción de las pocas que ocupan los primeros lugares, se distribuye inicialmente en forma bastante pareja, ninguna de las ciudades más pequeñas ofrece suficientes atractivos para el crecimiento urbano, de modo que una parte desproporcionada de este crecimiento es absorbida por una o dos de las ciudades principales; o, b) cuando una ciudad ha llegado a predominar en una primera etapa inhibe particularmente el crecimiento de las

/ciudades del

ciudades del segundo y tercer grupo que compiten con ella en forma más directa, en tanto que no afecta en la misma medida el crecimiento de las ciudades y pueblos más pequeños. Podría, además, formularse la hipótesis de que existen ambas relaciones de causalidad y que se refuerzan entre sí. Las pruebas existentes son, a todas luces, insuficientes para confirmar estas hipótesis, o señalar en qué forma han influido sobre la actual distribución de la población urbana los estrangulamientos en el transporte, la administración, distribución de bienes, capital y mano de obra calificada.

Cabría esperar que la discontinuidad observada en el sistema urbano, tenga consecuencias desfavorables para el desarrollo económico y social. Las funciones de centros regionales de las ciudades de los grupos segundo y tercero no se ejercen; presumiblemente, en forma adecuada; la urbanización que resulta en gran parte de la concentración en las ciudades más grandes de las corrientes migratorias significa para el migrante una interrupción de la continuidad en su ocupación y actividades culturales acompañada probablemente de una serie de desajustes. Dichas conclusiones están respaldadas por muchas otras pruebas distintas de las demográficas. Es interesante, sin embargo, que el cuadro no indique correlación entre el predominio de la capital con la regresividad concomitante de la pequeña ciudad, y el nivel o la tasa de desarrollo económico de los diferentes países medido en función de su ingreso nacional por habitante.^{5/}

^{5/} Según un estudio estadístico de 95 países, "La distinta distribución de las ciudades según el tamaño, no guarda relación alguna con el desarrollo económico de los países", si bien puede suceder que haya correspondencia entre la distribución según el tamaño y ciertas características o grados de especialización de las economías nacionales. (Brian J.L. Berry, "City Size Distributions and Economic Development", Economic Development and Cultural Change, julio de 1961, pp. 573-587.

V. REDISTRIBUCION DE LA POBLACION POR ZONAS GEOGRAFICAS Y OCUPACIONES

La urbanización en América Latina así como en otras regiones predominantemente rurales y de bajo ingreso, está asociada a un crecimiento más pronunciado del grupo tercero (comercio y servicios) que del segundo (industria) entre los tres principales en que suele dividirse la fuerza de trabajo. En algunos países el porcentaje de la fuerza de trabajo industrial no parece haber aumentado pese a la migración en gran escala de los trabajadores agrícolas hacia las ciudades.^{6/} En las economías de ingreso elevado la creciente proporción de mano de obra que absorbe el comercio y los servicios indicaría que esa fuerza de trabajo, que ha dejado de ser necesaria para la producción, responde a distintas exigencias derivadas del elevado nivel de vida. En las economías de los niveles típicos en América Latina, sin embargo, un fenómeno estadístico análogo puede considerarse, al menos en parte, como otra expresión del crecimiento de las poblaciones urbanas marginales ya examinado. Las personas que no pueden encontrar un empleo productivo se refugian en las diversas ocupaciones que ofrecen los servicios y el comercio en pequeña escala.

Desgraciadamente como aún no se dispone de todas las informaciones sobre el empleo recogido en los censos levantados alrededor de 1960 no es posible indicar en qué grado las tendencias recientes corroboran las conclusiones a que se llegó en el análisis de los datos censales de 1950. Investigaciones recientes de esos datos apoyan una vez más las hipótesis ya formuladas sobre las relaciones que existen entre la urbanización, la inmigración, y el crecimiento desproporcionado del sector terciario y señalan orientaciones promisorias para realizar análisis más intensivos una vez que se disponga de nuevos datos.

^{6/} Muchos estudios han discutido la situación del empleo y presentado las estadísticas correspondientes. Véase el Informe sobre la Situación Social en el Mundo (Publicación de las Naciones Unidas Nº de venta: 1957.IV.3), págs. 131-33 y "Creation of Employment Opportunities in Relation to Available Manpower" en Urbanization in Latin America (UNESCO, París, 1962).

En primer lugar, la proporción de los tres sectores de la fuerza de trabajo contenida en las principales unidades administrativas de algunos países se ha relacionado con su saldo de migración. El exceso de inmigrantes se vincula en forma más regular con un sector terciario de mayor magnitud que el corriente que con un sector secundario grande. Las unidades administrativas con exceso de inmigrantes registran invariablemente un sector terciario mucho mayor que el secundario, aunque la unidad respectiva se destaque por su desarrollo industrial, como es el caso de los estados de Nueva León en México, y São Paulo en el Brasil.^{7/}

En segundo lugar, la proporción de los tres sectores contenida en las unidades administrativas de menor importancia (municipios) de unos cuantos países se ha relacionado con la magnitud de los núcleos urbanos de cada unidad.^{8/} Ese estudio confirma el predominio del sector terciario en las unidades más urbanizadas y sugiere que existen importantes diferencias entre los países en cuanto a la magnitud límite en que el núcleo "urbano" deja de contener una proporción importante de trabajadores agrícolas; sin embargo aún no ha llegado a conclusiones más concretas que puedan resumirse para los fines presentes. Dicho análisis, cuando se puede aplicar a los grupos de ocupación, definidos con mayor precisión, que contienen los tres sectores, debe proporcionar valiosas informaciones sobre la relación existente entre la magnitud y las funciones del núcleo urbano.

En efecto, la simple comparación de la magnitud de los sectores secundarios y terciarios permite obtener sólo una visión limitada y ambigua del grado de desequilibrio de las ocupaciones o la importancia de la población marginal. El propio sector secundario contiene muchos trabajadores marginales en industrias caseras de baja productividad y talleres que evaden la legislación del trabajo y miles de obreros no calificados que trabajan en forma intermitente en la construcción se encuentran en la misma situación. La abundancia

7/ Véase Jaime Dorselaer y Alfonso Gregory, La urbanización en América Latina, Estudios Sociológicos Latinoamericanos 2, cap. IV, parte I, Centro Internacional de Investigaciones Sociales de FERES, Friburgo (Suiza) y Bogotá (Colombia), 1962.

8/ Estudio realizado por el personal del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

de mano de obra no calificada puede también ser la causa de que hasta las industrias más grandes y modernas contraten a muchos para trabajos manuales de baja remuneración (como carga y acarreo de materiales) que de otro modo se mecanizarían.

Al mismo tiempo, el sector terciario comprende varios grupos de ocupaciones (como maestros y trabajadores sanitarios) que, además de ser esenciales, suelen escasear con respecto a las necesidades. Otras ocupaciones del sector terciario, si bien absorben una mayor proporción de la fuerza de trabajo de la que se justificaría económicamente, gozan de ingresos satisfactorios y son inasequibles para la población marginal. Los trabajadores rurales no calificados no son los únicos que emigran hacia las grandes ciudades. La afluencia desde las ciudades pequeñas y medianas de elementos de las clases media y alta, representada en particular por una juventud con educación secundaria o superior, y la inflación consiguiente de la administración pública, y otras ocupaciones burocráticas contribuyen también en forma significativa al gran tamaño del sector terciario.

Se ha sostenido que la urbanización de América Latina, que se caracteriza por su rapidez y concentración, eleva al máximo la dificultad de absorber la fuerza de trabajo migrante en empleos productivos. La industria hace frente a la consabida escasez de trabajadores y capataces calificados, sumada a una super abundancia de mano de obra que no sólo no es calificada sino que no puede especializarse por su formación personal, analfabetismo, malas condiciones físicas y hábitos irregulares de trabajo. Los requisitos previos de educación y formación vocacional para lograr que se ajusten mejor las clasificaciones de la fuerza de trabajo con las necesidades industriales son formidables.^{2/} Es indudable que la mayor difusión en las pequeñas ciudades de las industrias

^{2/} Véase "La estructura de la mano de obra, las necesidades en materia de educación y los requisitos del desarrollo económico". (UNESCO/ED/CEDES/36; ST/ECLA/CONF.10/L.36; PAU/SEC/36), estudio preparado conjuntamente por la Secretaría de la CEPAL y la UNESCO para la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, celebrada en 1962. Este documento muestra gráficamente las grandes diferencias entre el típico "perfil" de la fuerza de trabajo, según el nivel de su formación en los países económicamente desarrollados e insuficientemente desarrollados.

de pequeña escala y de las ocupaciones mecánicas en general facilitaría la transición de la mano de obra agrícola a la industrial en medios con exigencias menos radicales de adaptación a un nuevo tipo de sociedad que las grandes ciudades. Estas últimas ofrecen su propio ambiente para la transición social en las barriadas periféricas y para la transición de ocupación en las numerosas industrias caseras de utilización intensiva de la mano de obra que han surgido, pero dadas las condiciones existentes, la medida en que estos mecanismos de transición fomentan en realidad la adaptación al trabajo industrial, de productividad más elevada, es dudosa.

Puede también afirmarse que el movimiento de las capas sociales que poseen educación, espíritu de empresa, o capital desde los centros pequeños a las grandes ciudades merece tanta atención como el desplazamiento de los grupos marginales no calificados. Es casi imposible esperar que estos últimos detengan su emigración hacia los tugurios urbanos a menos que se les presenten verdaderas oportunidades más cerca de sus hogares, y esto sólo puede hacerse si las pequeñas ciudades pueden retener a las personas con talento administrativo, a los profesionales, los empresarios y los inversionistas. Se han descrito a menudo las fuerzas acumulativas que influyen sobre el crecimiento de las capitales nacionales, aunque son escasos los estudios especiales que revelan su importancia relativa y sus relaciones recíprocas. El mercado de bienes de consumo y servicios, cada vez más concentrado, la fuerza de trabajo abundante y relativamente variada, la proximidad a las instituciones gubernamentales y financieras con las cuales las empresas necesitan mantener contacto continuo, significan, entre otros factores, que los móviles que inducen a los graduados universitarios y a los futuros industriales a establecerse en la ciudad tienden a ser cada vez más poderosos, a menos que sean compensados por una eficaz planificación regional. Por el contrario, tiende a debilitarse cada vez más la capacidad de los centros pequeños para ofrecer empleos atractivos, servir de enlace en un sistema económico verdaderamente nacional, y ofrecer los servicios necesarios para la economía rural. En realidad, el mismo predominio de la capital nacional o de otro núcleo metropolitano lo hace menos influyente en el resto del país en el sentido de lograr una economía o un orden social integrados nacionalmente. Por falta de una red urbana adecuada que lleve un movimiento en doble sentido de las

/mercaderías e

mercaderías e innovaciones entre la metrópoli y el interior persisten en éstas estructuras sociales, lealtades, y sistemas e instrumentos de producción estáticos.

Una de las pocas investigaciones de este proceso en un medio determinado fue realizada por una misión en la región central del Perú bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos.^{10/} El cuadro sobre la distribución de las ciudades según su magnitud indica que el predominio de la capital en el Perú no tiene parangón en ningún otro país latinoamericano. Con respecto al tercio del país situado en la zona central, la atracción que ejerce la aglomeración metropolitana Lima-Callao es, naturalmente más abrumadora, aún con consecuencias particularmente desastrosas para la subregión de la Sierra. Aquí la población es 70 por ciento rural y es poco probable que la tierra pueda contener una mayor densidad de población que la actual. Los elementos más acomodados y que han recibido mejor educación de las ciudades de la Sierra han sido atraídos cada vez más por la metrópoli. La población de esas ciudades ha crecido, pero ello se ha debido principalmente a la sustitución de los habitantes más antiguos por campesinos incapaces de ganarse el sustento en el campo; así, ellas adquieren características cada vez más rurales y son menos capaces que antes de proporcionar oportunidades de empleo variadas. Como su capacidad para emplear a sus nuevos residentes es limitada, muchos de ellos se incorporan tarde o temprano a la corriente migratoria que fluye directamente de las comunidades rurales al núcleo Lima-Callao. Los valles y ciudades agrícolas de la segunda subregión, la Costa, se encuentran en una situación económica más próspera, pero son incapaces de absorber el crecimiento de su propia población y por consiguiente forman otra corriente migratoria. Actualmente está en formación un movimiento compensatorio hacia la tercera subregión, la Montaña, que está casi despoblada; dicho movimiento afecta no sólo a los campesinos de la Sierra sino también a los profesionales y hombres de negocio de Lima, desilusionados de las oportunidades de la

^{10/} División de Desarrollo Económico, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Unión Panamericana, Integración Económica y Social del Perú Central, Apéndice II, Washington, 1962.

metrópoli. Sin embargo, la escala demasiado reducida de este movimiento hace prever que el predominio metropolitano y el estancamiento provincial continuarán aumentando a menos que se adopten medidas muy vigorosas para revitalizar las ciudades de la Sierra y crear otros centros industriales a lo largo de la Costa.

El estudio sugiere al mismo tiempo que una parte de la Sierra, el Valle Mantaro con su ciudad principal de Huancayo, ha escapado de la decadencia general debido en gran parte a que su situación agrícola y de comercialización es más favorable y la distribución de los predios, más justa. Este caso excepcional reviste tanto interés como la confirmación más general de los efectos lamentables del predominio excesivo de la ciudad principal. Una mirada superficial a otros países indica que mientras algunas economías regionales se debilitan por la atracción que ejerce la metrópoli, otras mantienen su capacidad de sano crecimiento. Es necesario realizar estudios comparados de los factores causantes de estas diferencias para que sirvan de base a programas que tengan por objeto fortalecer en forma más general las economías lugareñas y provinciales. El presente artículo no puede abarcar los complejos problemas que plantea la planificación del desarrollo regional; sin embargo, de llevarse a efecto esa planificación, sería necesario contar con informaciones mucho más amplias de las que ahora existen, relativas a las funciones de las ciudades de magnitud y situación geográfica diferentes - sobre sus instituciones, los servicios profesionales y de otro tipo que ellas ofrecen, sus tipos de empleo, etc.

VI. EL MEDIO RURAL

La escasez de informaciones sobre las modalidades de asentamiento rural de América Latina es a la vez sorprendente y significativa. Como ya se señaló, son muy pocos los censos que indican la clasificación de la población en grupos, aparte de las cabeceras de los municipios de características más o menos urbanas u otros núcleos con categoría administrativa especial. Una cantidad considerable de estudios locales y regionales preparados por antropólogos, sociólogos rurales, geógrafos, economistas agrícolas y otros especialistas arrojan luces sobre el medio rural. Sin embargo, estas fuentes

/no se

no se han explorado sistemáticamente para estos fines y no alcanzan a revelar la variedad de situaciones locales que deben existir en una región de tal diversidad geográfica, o su importancia relativa. Los mapas detallados de algunas regiones nacionales constituyen otra fuente probable de valiosa información, pero su contenido es todavía limitado y probablemente muchos de ellos no indican los tipos más dispersos o menos permanentes de habitación rural. Prácticamente no existe una literatura que se concentre en las relaciones que guardan entre sí el hombre, la tierra y la colectividad de una región.

La imposibilidad de obtener informaciones nacionales sistemáticas sobre el medio rural es sólo un síntoma de la forma en que se han descuidado los problemas rurales, hecho que caracterizó a la mayoría de los países latinoamericanos en el pasado. Esa deficiencia es, evidentemente, incompatible con las metas actuales tendientes a una planificación global y las reformas estructurales en el campo. Si no se conocen con precisión las modalidades de asentamiento es imposible determinar las magnitudes y ubicaciones más eficientes de las escuelas rurales o clínicas de salud pública; la cantidad de fincas que pueden ser atendidas por un funcionario de divulgación agrícola; las necesidades de carreteras, la viabilidad de cooperativas, planes de créditos supervisados, electrificación o suministro de agua por cañerías.

Los planes de reforma agraria y colonización de las tierras desocupadas suponen una reagrupación en gran escala de la población rural y sólo la mejor comprensión de las modalidades actuales de asentamiento y de sus causas puede conducir a la adopción de modalidades mejoradas y no una réplica desorganizada de las antiguas. Dicho conocimiento es, además, uno de los requisitos previos para formular una política nacional efectiva que tenga por objeto modificar la redistribución demográfica. Las consecuencias desastrosas de una tasa baja e inflexible de crecimiento neto de la población rural conjuntamente con elevadas tasas de crecimiento nacional ya se han señalado en los párrafos anteriores. ¿Pueden las reformas de las modalidades de asentamiento rural contribuir a elevar la capacidad que tienen las zonas rurales para absorber su propio crecimiento demográfico natural?

/En los

En los estudios sobre la "geografía humana" realizados en otras regiones se ha definido una serie de tipos de asentamiento rural, desde la aldea compacta de gran tamaño hasta la total dispersión en que cada agricultor habita en su propia tierra; cada tipo ofrece ventajas y desventajas. Cuanto mayor y más compacto es el asentamiento, más fácil es mantener una organización comunal eficaz y prestar los servicios vinculados con un nivel de vida moderno, pero esas ventajas pueden anularse por efecto de la distancia que separa el hogar del agricultor de su tierra, lo que va en desmedro de su eficiencia. Por el contrario, los núcleos muy pequeños o las fincas dispersas, aunque sean más eficaces desde el punto de vista agrícola, plantean graves desventajas sociales, a menos de que el sistema de transportes y comunicaciones esté tan desarrollado que no exista un problema de aislamiento. El presente documento se limita solamente a formular algunas hipótesis sobre los principales problemas del medio rural en América Latina. Estas hipótesis pueden ser corroboradas por algunas informaciones de variable exactitud y coinciden en general con el actual consenso de las opiniones informadas de la región; sin embargo, debe comprobarse su validez mediante un examen sistemático de todas las fuentes de información existentes y estudios locales.

a) En la mayoría de los países la proporción de la población rural que habita en latifundios es bastante elevada aunque son muy pocos los censos que distinguen esta categoría de asentamiento. En Chile el censo de 1930 reveló que 1 124 000 personas - es decir, la mitad de la población total, excluidos los centros de 1 000 o más habitantes - habitan en fundos. El estudio citado sobre el Perú Central estima que aproximadamente la mitad de la población rural de la región de la Sierra reside en haciendas. Las modalidades de asentamiento en los latifundios presentan grandes variaciones y fluctúan desde las modernas plantaciones cuyos trabajadores se concentran en las "villas de la compañía" construidas y supervisadas por la administración, hasta las haciendas tradicionales en que las familias construyen sus propias chozas en parcelas dispersas que les han sido donadas a cambio de su trabajo, pero en general los latifundios conservan un sistema de comunidad limitado y paternalista, aislados más bien de la vida exterior.

/El hecho

El hecho de que los latifundios hayan proporcionado almacenes y otros servicios para sus trabajadores - que funcionan principalmente a base de vales o de créditos permanentes descontables de los salarios y no a base de pagos en efectivo - ha impedido también el crecimiento en las vecindades de los núcleos de tenderos y otras ocupaciones no agrícolas.

b) Una elevada proporción de la población rural restante se compone de propietarios de pequeñas parcelas u ocupantes ilegales que bordean a los latifundios y que dependen de ellos para conseguir trabajo estacional. La naturaleza de sus propiedades - que a menudo se encuentran en los faldeos de la montaña, de accidentado terreno, separadas por grandes propiedades que ocupan los valles, ha entorpecido su agrupación en grandes aldeas, aunque en algunas zonas habitadas por los indios ellos mantienen poderosos sistemas de organización comunal.

c) En las zonas de menor densidad de población las condiciones geográficas y la agricultura migratoria han favorecido la formación de núcleos muy pequeños de población o la dispersión de los habitantes en desmedro del establecimiento de aldeas grandes.

d) El predominio de los latifundios paternalistas o de núcleos rurales demasiado pequeños y pobres para ejercer influencia u ofrecer un mercado atractivo han limitado las posibilidades de crecimiento de las ciudades pequeñas (principalmente centros administrativos de los municipios) y les ha inducido a reconcentrarse en sí mismas, monopolizando las funciones políticas y los servicios gubernamentales del lugar, en vez de desempeñarse como centros eficaces de prestación de servicios y comercialización para las zonas rurales o fuentes de empleo para el excedente de la población rural.

Según las escasas informaciones disponibles, las modalidades de asentamiento rural muestran un grado más elevado de dispersión de la población rural y un número menor de funciones colectivas organizadas (excepto en las zonas indígenas) que la mayoría de las demás regiones predominantemente rurales. La proporción de la población rural que vive dispersa, formando las familias grupos aislados, es probablemente muy inferior a la que habita núcleos muy pequeños (villorrios), con menos de 200 habitantes. En Venezuela, cuando se levantó el censo de 1950, las dos quintas partes de la población nacional habitaba en 39 753 núcleos con algo menos de 500 habitantes cada

uno y una población media de 79 personas. Este resultado coincide con el de un muestreo de los distritos rurales, según el cual el núcleo promedio de población rural en Venezuela (excluidos los centros de los municipios) cuenta con sólo trece casas y 73 habitantes. Los núcleos de esta magnitud sólo pueden mantener los servicios comunales más rudimentarios, sobre todo si están muy separados.

México es el único de los países importantes que posee informaciones relativamente abundantes, derivadas de censos y otras fuentes, sobre el asentamiento rural, situación que coincide con una temprana eliminación del latifundio como característica dominante del medio rural y con una tradición más antigua, en comparación con los demás países de América Latina, de preocupación por los problemas campesinos. En México, por otra parte, el éjido ha llegado a convertirse en un nuevo tipo de núcleo rural dentro del municipio, con sus propias formas de gobierno y sus propias necesidades de reconocimiento estadístico.

Las estadísticas mexicanas muestran que una proporción mayor de la población rural habita en las grandes aldeas en comparación con el resto del país y también acusan una tendencia hacia la consolidación de los núcleos de población. Entre 1940 y 1950 la cantidad de núcleos cuya población fluctúa entre 101 y mil habitantes se elevó de 26 821 a 29 918 y su población conjunta creció de 7 777 000 a 9 160 000 habitantes, en tanto que el número de núcleos con menos de 100 personas bajó de 75 676 a 65 090 y su población de 2 004 000 a 1 772 000. Sin embargo, parece que ni siquiera en México los cambios en el asentamiento rural han dado como resultado una planificación eficaz tendiente a mejorarlos.^{11/} De los demás países, Panamá es el único cuyos datos censales proporcionan importantes informaciones sobre las tendencias del asentamiento rural. En este país la dispersión de los núcleos formados por los pequeños propietarios y los ocupantes ilegales es particularmente importante y el grado de dispersión parece ir en aumento. Entre 1930 y 1960 la población de los núcleos con 100 a 499 habitantes creció de 173 000 a 276 000 en tanto que la de los núcleos con menos de 100 habitantes se elevó de 95 000 a 200 000.

^{11/} El programa agrario ha creado por sí solo muchas comunidades rurales nuevas desde 1930. En la mayoría de éstas no se ha planificado, o sólo en pequeña escala, la ubicación de los hogares con respecto a las fincas o la distancia que separa las casas y las parcelas entre sí. Sería conveniente que los organismos públicos consideraran detenidamente estos asuntos con respecto a las nuevas comunidades que se desarrollarán en el futuro. "Nathan L. Whetten, Rural Mexico, The University of Chicago Press, Chicago, III, 1949, pág. 49.