

00115.00

764
Celade/113
C.1

C.2
25 MAR 1975

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA

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

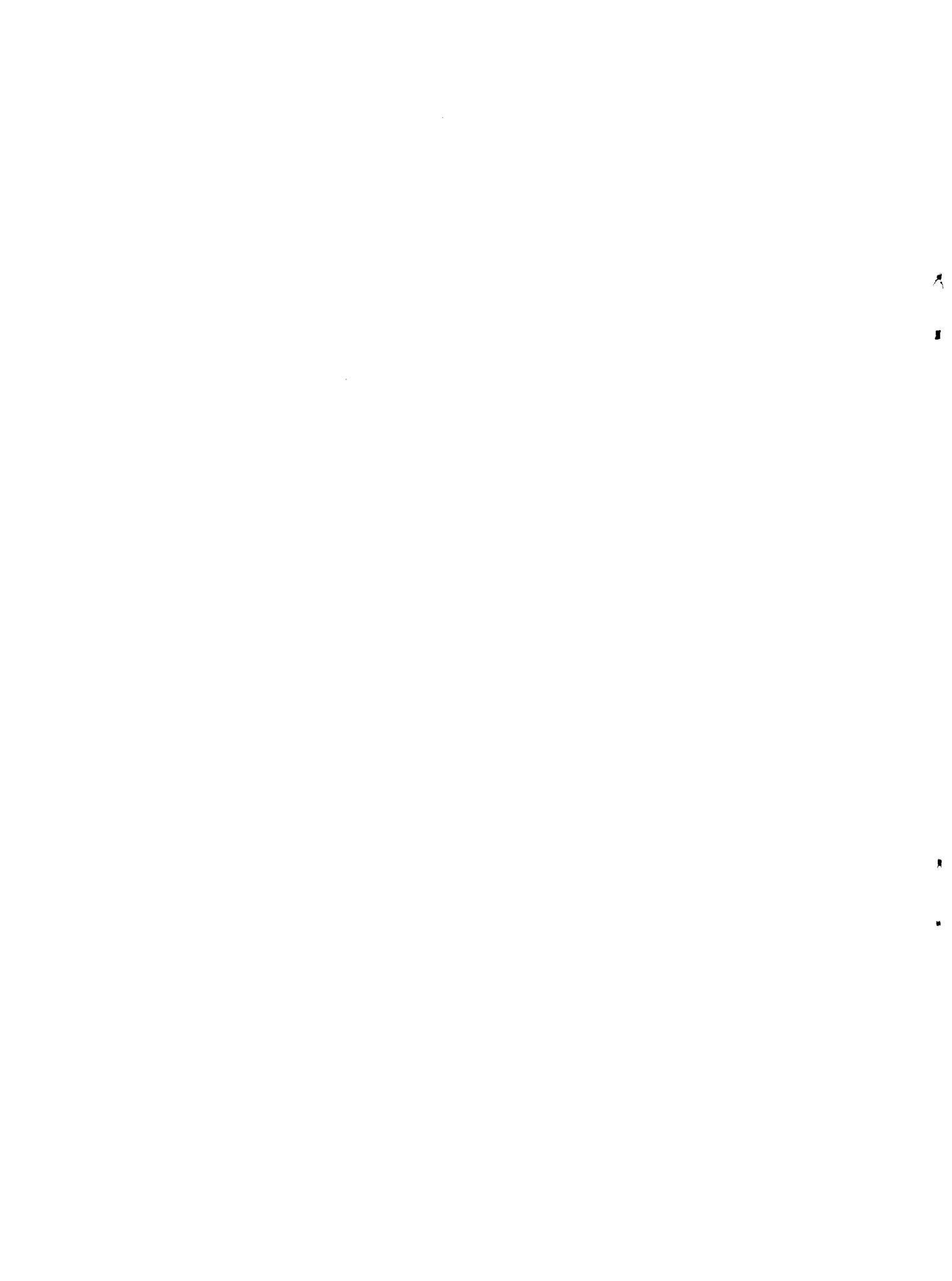
Abril de 1975

UNIDAD CENTRAL DEL PROGRAMA
DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE
PROBLEMAS DE POBLACION RELEVANTES
PARA POLITICAS DE POBLACION EN
AMERICA LATINA

PI SPAL

CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

10634



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 **/

Ricardo Jordán **/

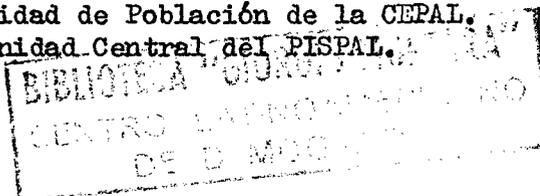
Santiago, Chile

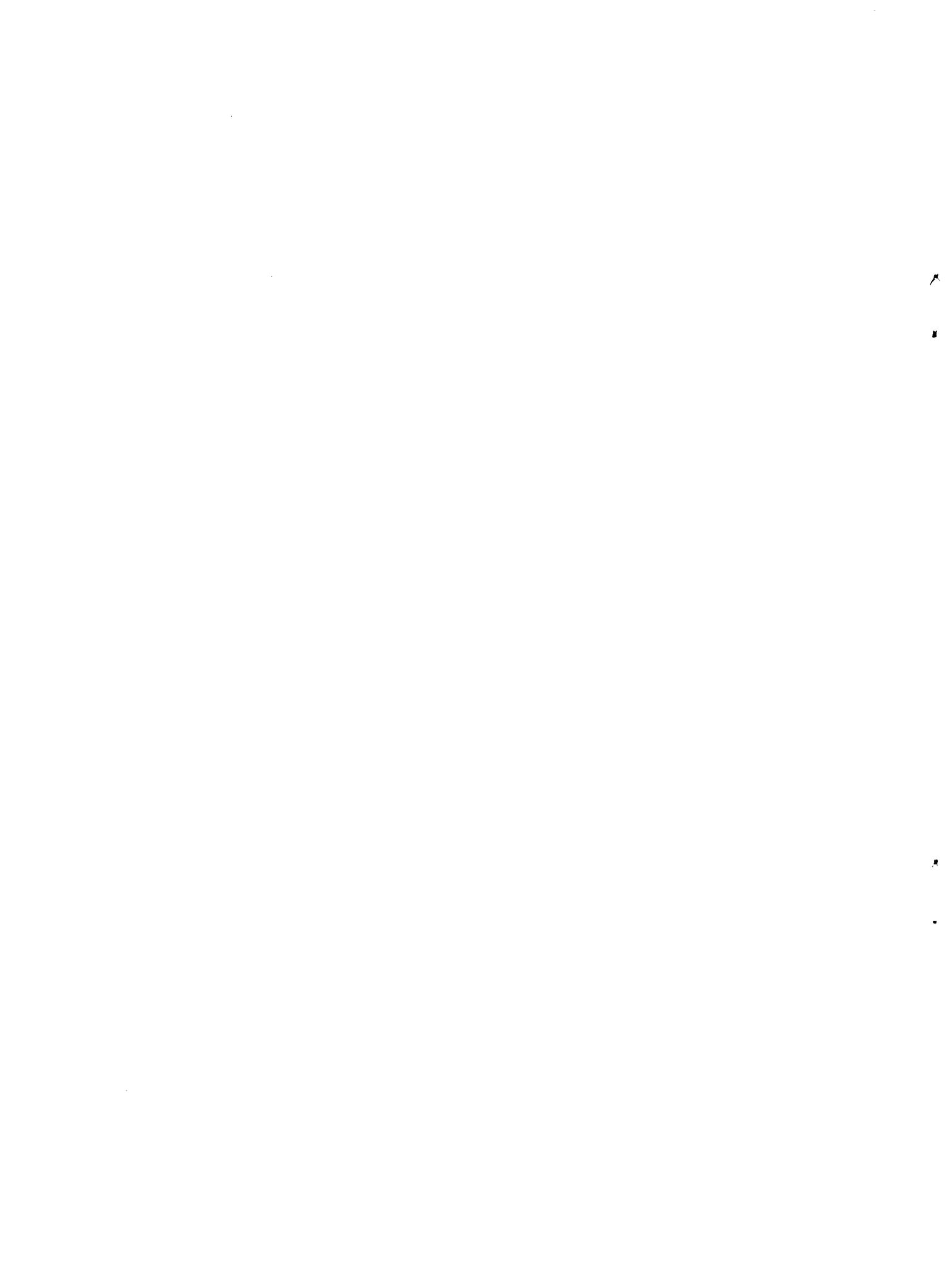
Abril, 1975

UNIDAD CENTRAL DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE PROBLEMAS
DE POBLACION RELEVANTES PARA POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA

*/ Miembro de la Unidad de Población de la CEPAL.

**/ Miembros de la Unidad Central del PISPAL.





I N D I C E

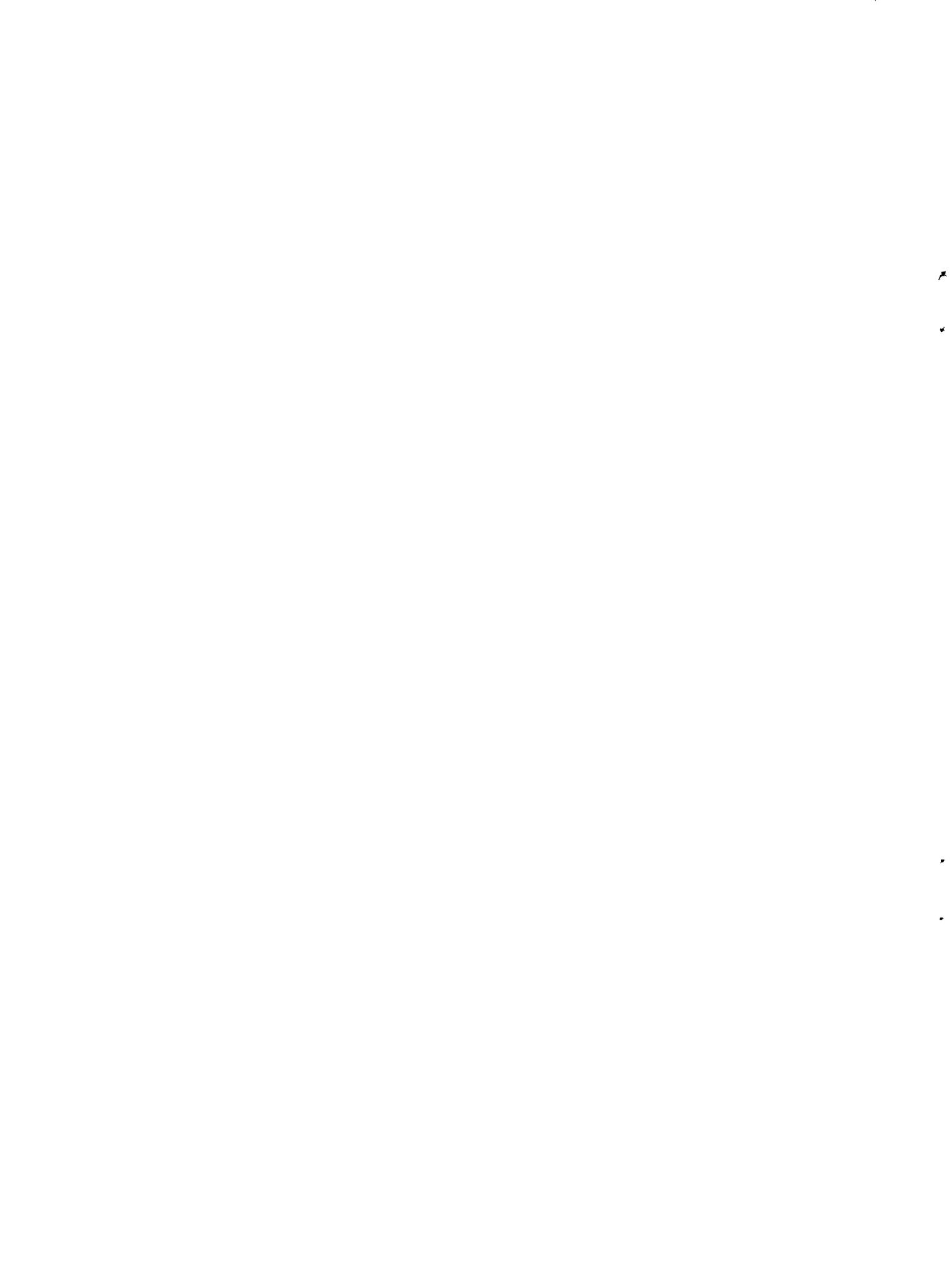
	<u>Página</u>
I. EL PROCESO DE URBANIZACION Y EL DESARROLLO	1
Ricardo Jordán	
II. LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA; ALGUNAS CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES	6
Ricardo Jordán	
III. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS ASPECTOS ESPACIALES Y DEMOGRAFICOS DEL CRECIMIENTO URBANO Y DE LA CONCENTRACION DE LA POBLACION	12
Fernando Gatica	
IV. EL CRECIMIENTO URBANO Y EL DETERIORO DEL MEDIO EN AMERICA LATINA	39
Ligia Herrera	
V. LA DISPERSION DE LA POBLACION RURAL EN AMERICA LATINA	49
Ligia Herrera	
VI. LAS POLITICAS PUBLICAS RESPECTO DE LAS MODALIDADES POSIBLES DE ASENTAMIENTOS; TAMAÑOS Y PATRONES OPTIMOS	63
Ricardo Jordán	

Índice de Cuadros y Gráficos

Cuadros	<u>Página</u>
1 América Latina: nivel de urbanización y diferencias e incrementos porcentuales por grupos de países, 1950-1970	32
2 América Latina: nivel de urbanización y diferencias e incrementos porcentuales por grupos de países, 1960-1970	33
3 América Latina: nivel de urbanización y diferencias e incrementos porcentuales por grupos de países, 1950-1970	34
4 América Latina: resumen de la urbanización y del crecimiento urbano por grupos de países, 1960-1970..	35
5 América Latina: número de ciudades y distribución de la población urbana según el tamaño de la ciudad, en 20 países, 1950-1970	36
6 América Latina: porcentaje de la población total y urbana según número y tamaño de ciudades, por grupos de países, 1960-1970	37
7 América Latina: tasas de crecimiento y diferencias porcentuales urbano-rurales por grupos de países, 1960-1970	38
8 Condiciones de vivienda en once ciudades de México, 1960	44
9 Algunas características de la población y la vivienda en países seleccionados según grado de dispersión de la división administrativa característica	60
10 Grado de dispersión de la población en seis países seleccionados de América Latina. Censos 1950-1970..	61
 <u>Gráficos</u>	
1 Condiciones de la población y de la vivienda en localidades de menos de 500 habitantes (dispersión máxima)	56
2 Condiciones de la población y de la vivienda en localidades de menos de 500 habitantes (dispersión mínima)	57

"En todo el mundo en desarrollo, la ciudad está fracasando. Es una advertencia ante un proceso de desarrollo desigual que puede destruirse completamente en el próximo decenio. Se está defraudando a los migrantes que esperaban empleo, que creían que iban a poder ganarse la vida y que suponían que iban a encontrar vivienda. La vida en la ciudad no los está resarcido por su analfabetismo y falta de oficio, y no está ofreciendo trabajo que los analfabetos y personas sin capacitación puedan realizar. Estos fracasos y frustraciones no existen separadamente de las contradicciones y debilidades del conjunto de la economía. No son defectos que las ciudades provoquen o puedan curar. Las ciudades son, simplemente, el foco en donde se concentran los males, en donde se definen, en donde la miseria humana es más evidente y menos tolerable. En las ciudades, también es donde puede aplicarse mejor el remedio a dichos males. Las ciudades son pues, los síntomas de una perturbación más amplia y el proceso urbano, el progreso mundial, en realidad, depende de su curación. Si la ciudad en la historia ha sido la gran invención para lograr el progreso humano, hay que devolverle ese papel. Lo primero es considerar a las ciudades dentro de un sistema, dentro del contexto de las políticas de distribución de la población y de los programas generales de urbanización, distribuidos y escalonados en concordancia con el panorama más vasto del desarrollo, con unos papeles adecuados para las ciudades de distintas magnitudes, situadas en distintos lugares y de distintos tipos, cada una ofreciendo sus beneficios sociales y culturales, así como sus ventajas económicas, en donde las reclamaciones y las exigencias de los sectores urbano y rural se consideran conjunta y simultáneamente en su marco regional".

Naciones Unidas; Comité de Vivienda, Construcción y Planificación; E/C.6/90, julio 1969.



I. EL PROCESO DE URBANIZACION Y EL DESARROLLO */

Parece ser un hecho indiscutible que el complejo fenómeno de transformaciones, innovaciones, desajustes y ajustes continuos de la estructura y funcionamiento societales que genéricamente se denomina cambio social y que bajo ciertas condiciones constituye desarrollo, es concomitante con un proceso de urbanización. Proceso que se caracteriza por importantes cambios en la dinámica y la distribución de la población y en la localización de ciertos recursos productivos, y por una incorporación acelerada, más o menos directa, de grandes sectores sociales a nuevas formas de producción y consumo, de relaciones sociales y de participación y, al menos potencialmente, de realización personal.

Prácticamente no hay país del mundo que, con sus propias características y a distintos ritmos, no experimente una acelerada redistribución de su población que resulta, generalmente, en modificaciones de la red urbana, a veces, en la estructuración de un sistema urbano y, en la mayoría de los casos, en altas concentraciones de población y de actividades no agrícolas en algunas pocas ciudades o áreas metropolitanas.

Justo es reconocer que el fenómeno recientemente anotado, por lo menos en sus formas simples de expresión, no es nuevo en la historia de la humanidad; las primeras "concentraciones" estables de población surgen en los tiempos neolíticos y el importante rol de las ciudades en el desarrollo cultural, económico y político, ha sido debidamente registrado.

Lo que sí es nuevo es la extraordinaria aceleración de las tasas de urbanización, la configuración de sistemas urbanos estructural y funcionalmente integrados y, especialmente, el surgimiento de las grandes ciudades y, más recientemente, de las áreas metropolitanas y regiones urbanas. En 1850 había cuatro ciudades en el mundo de un millón o más de habitantes; en 1950 existían aproximadamente más de cien. Las proyecciones indican como posible que para el año 2000 habrá alrededor de mil de estas urbes y que unas cincuenta de ellas se conurbarán en unidades de setenta millones de personas o más.

*/ Este capítulo fue preparado por Ricardo Jordán.

Las consecuencias de este fenómeno no han sido aún apreciadas en su verdadera magnitud y la investigación del impacto que ha tenido y tendrá sobre la dinámica y estructura de la población, las formas de producción, distribución y consumo, las relaciones sociales, el desarrollo político, las instituciones y aún sobre ciertas concepciones filosóficas e ideológicas, presenta un desafío de incalculables proyecciones. Poco se sabe sobre las posibles interrelaciones de causalidad entre el desarrollo y el proceso de urbanización; sólo se pueden determinar, no como causas de éste, pero sí como elementos coadyuvantes, el rápido crecimiento demográfico, los cambios en la estructura agraria y del sector industrial -en general producto de la incorporación de nuevas técnicas y de alteraciones en el equilibrio de los diversos sectores que participan en el ejercicio del poder-, las formas de inserción de las sociedades nacionales a nivel mundial que determinan, en parte, el grado de dependencia económica y política y los avances tecnológicos en los transportes y las comunicaciones.

Hasta recientemente, la mayor parte de los estudios relativos al proceso de urbanización o al desarrollo urbano, se han concentrado en su análisis histórico, considerándolo como el resultado de múltiples otros procesos interrelacionados; la ciudad como objeto de estudio, se ha enfocado como una variable dependiente. Por su parte, en la gran mayoría de los casos, la acción llevada a cabo ha sido de tipo correctivo, ex-post, dirigida hacia la solución de problemas surgidos del crecimiento urbano, realizándose grandes esfuerzos por detener o reencauzar ese crecimiento que han dado resultado sólo en contadas oportunidades y por períodos de corta duración.

Cabe ahora invertir esta forma de análisis y de acción y contemplar a la ciudad como un complejo ecológico fundamental para la vida social y el desarrollo de la actividad económica y capaz de generar y transmitir innovaciones que son, por lo menos, instrumentales al logro de las metas y objetivos del desarrollo.

A las ciudades les cabe, sin duda, un importante papel como centros dinámicos de desarrollo. Desde el punto de vista económico, en ellas se encuentran las condiciones necesarias para una acelerada industrialización; entre otras, el medio técnico en ellas existente, los servicios infraestructurales, la magnitud y accesibilidad del mercado consumidor y del de capitales, las economías de escala, de complementación y aglomeración, etc.

Políticamente, las grandes concentraciones urbanas implican un potencial de integración nacional y abren posibilidades de participación y de democratización de la elección de alternativas de destino colectivo.

En términos sociales, parece evidente que en la ciudad se encuentra un ambiente suficientemente amplio como para dar cabida a los anhelos de superación y necesidades de interacción; ahí, los canales de movilidad, las posibilidades de comunicación y organización, el encuentro con la "cultura urbana" que se manifiesta en un nuevo tipo de personalidad y la incorporación a la comunidad mundial, posibilitan al hombre y a la familia el logro de más altos niveles de superación.

Las anteriores son algunas facetas positivas que el proceso de urbanización y su resultado socio-espacial, la ciudad, representan en cuanto instrumentos de desarrollo. Es necesario recordar sin embargo que, especialmente en situaciones de insuficiente desarrollo económico como las de América Latina, en que el proceso de urbanización se ha venido produciendo conjuntamente con un lento crecimiento y aún un retroceso relativo en la producción de bienes y servicios y con una distribución regresiva del ingreso, las ciudades y especialmente las grandes concentraciones urbanas, representan un conjunto de demandas cuya satisfacción obliga a urgentes inversiones que necesariamente, ante la escasez de recursos disponibles, deben ser sustraídas de aquellos rubros que, desde el punto de vista económico, son directamente productivos o de mayor dinamismo.

Así la ciudad se constituye en un elemento obstaculizador del desarrollo económico y generador de conflictos y de "patologías" psico-sociales, expresión de necesidades, muchas de ellas vitales, insatisfechas y de un masivo sentimiento de frustración.

En toda justicia es necesario decir, sin embargo, que tanto las demandas por servicios y bienes, como los efectos negativos de su insatisfacción, no surgen con la iniciación ni siquiera con la aceleración del proceso de urbanización; tampoco son consubstanciales con las grandes concentraciones. Lo que ocurre es que en ellas, debido por un lado al efecto de demostración producido por la constatación de las diferencias socio-económicas y, por otro, a la "masificación de la insatisfacción", el problema se hace evidente y la posibilidad de ejercer presión política para su solución, más real y efectiva.

El desarrollo económico, entendido como el aumento sostenido del ingreso per cápita y como una secuencia de cambios en la estructura productiva -tanto a nivel global como de cada sector de la economía- que redundan, por una parte, en una reducción relativa del aporte al producto nacional de las actividades agrícolas y de su capacidad de absorción de mano de obra y, por otra, en un aumento del originado en los sectores secundarios y terciarios, contribuye al proceso de urbanización y provoca un rápido incremento de las grandes concentraciones demográficas existentes, en algunas oportunidades, muy pocas, dando origen a nuevas ciudades. La urbanización es, en este sentido, consecuencia del desarrollo económico.

Por otra parte se da el caso -que constituye prácticamente la norma en América Latina- en que procesos de urbanización, a veces muy acelerados, se dan sin que exista al mismo tiempo el suficiente desarrollo económico, o -lo que es aún más típico de los países del llamado tercer mundo- sin que se logre una adecuada distribución del ingreso que se supone éste genera. Es en estos casos cuando los problemas de deterioro del medio y de prestación y provisión de servicios se hacen más críticos.

El aumento de los recursos de inversión, supuestamente producido por el desarrollo económico, es condición esencial para la eficiente provisión de todos los servicios urbanos, tanto infraestructurales y de vivienda, como de educación, salud, comerciales, culturales, recreativos, de seguridad y de administración en general. Una buena provisión y mantención de servicios urbanos suele ser incompatible con ciudades pobres, o mejor aún, con los sectores pobres de una ciudad, lo que explica, en parte, la configuración de la ciudad en subsistemas espaciales cuya "calidad" responde al nivel de ingreso de sus habitantes. Y esto es así aún en economías centralmente planificadas, en que, también ante la urgencia por elevar los niveles de producción y la escasez de recursos, se postergarán las "inversiones sociales" en beneficio de las más directamente productivas o de mayor rendimiento económico.

Pareciera desprenderse de lo dicho que la población urbana de aquellos países que han alcanzado altos niveles de desarrollo económico no enfrentaría problemas de insuficiencia de servicios o de deterioro del medio. No es así sin embargo; primero, porque el desarrollo económico parece no tener niveles tope y la mantención del proceso requiere, dentro de la "racionalidad económica"

imperante, del incremento constante de la producción y, por tanto, relativamente a la inversión total, de las así llamadas inversiones dinámicas. De hecho, entonces, el problema se presenta por igual, en términos relativos a los niveles de vida y de la economía alcanzados, en los países desarrollados que en los en desarrollo.

De lo anotado hasta aquí se sigue que los problemas de deterioro del medio y prestación y provisión de servicios a que se aludió antes, deben ser analizados cuantitativamente y cualitativamente en sus relaciones con el contexto socio-económico y político en que se insertan y con los cambios que en éste ocurren; su solución se inscribe en las estrategias de urbanización que se definan como parte del esfuerzo más global de planificación del desarrollo y que se referirán al diseño de un sistema urbano jerarquizado y estructural y funcionalmente integrado.

II. LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA;
ALGUNAS CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES */

El proceso de urbanización se ha descrito como un fenómeno simultáneamente de tipo espacial y de tipo socio-económico. En el primer caso se hace referencia a la progresiva concentración de un porcentaje aceleradamente creciente de la población en áreas urbanas, que tiene como resultado la creación, crecimiento y transformación de ciudades. El segundo aspecto del proceso de refiere a la gradual transformación de sociedades rurales -supuestamente caracterizables y definibles como tales- en sociedades "modernas" urbano-industriales. En América Latina, la urbanización se ha caracterizado por un marcado desequilibrio en el desarrollo de ambos procesos; este desequilibrio está, en gran parte, condicionado tanto por la dinámica de los procesos de cambio en la estructura agraria como por las transformaciones que ocurren al interior de los propios centros urbanos.

Algunos de los rasgos de la estructura agraria más generalizada en América Latina han sido una alta concentración de la propiedad del suelo agrícola, frecuentemente acompañada de extrema subdivisión de la tierra en las áreas de minifundios; un lento desarrollo tecnológico, y relaciones de trabajo predominantemente dependientes, en presencia de mano de obra relativamente abundante, que generan niveles de ingreso monetario ínfimos para la gran masa de población campesina. Las formas de organización de la economía rural correspondiente a esa estructura, son compatibles con pautas demográficas de bajo crecimiento natural de la población rural, que resultan de altas tasas de natalidad compensadas con altas tasas de mortalidad. La disminución de estas últimas, fenómeno que se empieza a generalizar en el continente hacia los años 30 y que alcanza a la población rural, aunque en menor grado que a la población urbana, provoca un fuerte crecimiento demográfico en las áreas rurales. Este fenómeno, unido a la falta de dinamismo de la organización productiva agraria predominante, configura una de las condiciones más significativas para la intensificación de la emigración hacia las áreas urbanas. Al mismo tiempo, la presión demográfica rural actúa como una importante fuente de demandas de cambio de la vieja estructura agraria, que llevan en algunos casos hacia la expansión de las fronteras agrícolas y, en otros, hacia la modernización tecnológica de la agricultura.

*/ Este capítulo fue preparado por Ricardo Jordán.

De otra parte, tanto el crecimiento físico de las ciudades, particularmente acentuado en la ciudad primada y en algunas urbes de tamaño intermedio, como la concentración urbana de la actividad industrial y de los servicios y la recepción de las sostenidas corrientes migratorias compuestas por individuos y grupos que buscan mejores condiciones y oportunidades de trabajo en la ciudad, tienen importantes consecuencias en las estructuras socio-económica de las áreas urbanas. La mayor parte del crecimiento urbano se asocia casi invariablemente a trasposos de población por migración interna, pero debe tenerse en cuenta sin embargo, que de ésta tan sólo aquellos migrantes que comienzan su vida activa urbana en ocupaciones no calificadas tienden a engrosar las capas sociales urbanas más bajas afectadas por una u otra forma de marginalidad, que se manifiesta en diversos indicadores tales como subempleo, bajos ingresos, deterioro de las condiciones materiales de vida, carencia de educación formal adecuada y calificación precaria o inexistente para el trabajo productivo. No obstante, en el conjunto de la población urbana los estratos bajos tienden a permanecer relativamente estables en su tamaño frente a los aumentos, también relativos, de los estratos ocupacionales asalariados abundantemente empleados en actividades de servicio.

En la configuración de la estructura socio-económica urbana el carácter manual o no manual de la ocupación parece haber sido por largo tiempo el principal componente de la brecha que de cierto modo separa social y económicamente a los estratos bajos urbanos -en los que ha recaído la mayor parte del costo social de la urbanización-, de los estratos medios y altos que en general han recibido los beneficios del proceso. Suficientemente conocida y observada es esta brecha que se expresa en los estilos de vida, la localización residencial, la composición del gasto familiar, las pautas de referencias culturales, los niveles y formas de organización social y política y el acceso a los centros de decisión públicos y privados. La expansión física urbana, la dinámica de la industrialización con insuficiente generación de empleo, el crecimiento de las capas asalariadas y la expansión ocupacional terciaria, son factores que, en conjunto, producen un cambio importante en la brecha anotada, que parecé producirse cada vez más en términos de calificación o falta de calificación para el trabajo productivo. De este modo puede decirse que al mismo tiempo que aumenta la escala del desequilibrio entre la urbanización espacial y la urbanización socio-económica, se produce un importante cambio cualitativo en la configuración de la brecha distintiva

de la estructura socio-económica urbana y, por ende, en la conformación de los estratos y grupos sociales en los que recaen los problemas de los "deficit" de la urbanización.

Dependiendo del grado de permeabilidad de la brecha mencionada, que es variable entre los países de la región y que muy probablemente se asocia al carácter temprano o tardío del proceso de urbanización, es posible identificar distintas configuraciones de "capas medias" urbanas según las diversas vinculaciones socio-culturales y políticas que ellas tienen con los estratos altos y bajos de la estructura social. En algunos de los países de la región estas capas están en un proceso de gestación, pero en otros constituyen un sector social relativamente amplio, consolidado sobre bases sólidas y claramente diferenciables desde el punto de vista de sus motivaciones, aspiraciones y formas de comportamiento colectivo.

El análisis anterior adolece, es claro, de un alto grado de generalización y por tanto de simplificación; la realidad socio-cultural urbana es evidentemente mucho más compleja que lo que pareciera desprenderse de lo dicho. Individuos y grupos que desde el punto de vista, por ejemplo, de su inserción en el aparato productivo o de algunos aspectos de sus normas conductuales, se entenderían como "pertenecientes" a uno de los estratos antes mencionados, se comportan, desde otros puntos de vista, ya sea de forma atípica o conforme a las pautas "correspondientes" a otros grupos sociales.

En resumen, en las ciudades latinoamericanas, especialmente en las áreas metropolitanas, más que un sistema cultural integrado, se constituye una serie de subsistemas con características propias y diferentes formas y grados de inserción e integración sociales. La marcada estratificación de la ciudad en cuanto a calidad del medio, provisión de servicios y niveles de ingreso, es, entre otras, una expresión de estos hechos y es dentro de ese contexto que habrá que elaborar los análisis interpretativos del fenómeno y diseñar las políticas y estrategias de acción.

Otro tipo de desequilibrio característico del proceso de urbanización y del de concentración urbana de la mayoría de los países de la región radica en el hecho de que en ellos, a diferencia de lo generalmente sucedido en los países hoy desarrollados, el aumento acelerado del porcentaje de población que vive en ciudades de 20 000 habitantes y el ritmo de expansión de las grandes zonas

metropolitanas, así como la elevación de las tasas de crecimiento demográfico, se han producido con antelación o a mayor velocidad que el desarrollo industrial. Ello ha contribuido en gran medida a crear los problemas ya crónicos de desempleo y subempleo, de crecimiento exagerado del sector terciario, de bajos ingresos, de insuficiente ahorro e inversión y de desajustes entre la demanda y la oferta de bienes y servicios. Por otro lado, dicho desarrollo industrial espacialmente concentrado ha jugado un importante papel en la generación de las diferencias en el desarrollo de las distintas regiones de los países, lo que ha redundado en un aumento de los movimientos migratorios y en un sistema urbano desestructurado, macrocefálico y espacialmente inorgánico.

Cabe agregar que esta situación recién descrita responde también a factores tanto geográficos como históricos de tipo económico y político. En efecto, la localización actual de la actividad económica y la presente distribución de la población en América Latina son, de manera importante, el producto de condicionantes climáticas y de accesibilidad de ciertos territorios, del desarrollo urbano alcanzado con anterioridad a la conquista y de la organización económico-política, primero de la colonia y luego de la independencia, caracterizada por una fuerte dependencia de centros metropolitanos remotos y de la exportación de productos primarios.

Dentro de este esquema, en gran parte consecuencia, como se dijo, de la fuerte dependencia externa de la economía latinoamericana y de su proceso histórico-cultural, las ciudades primadas actúan tanto como centros periféricos de núcleos metropolitanos de categoría mundial, como de centros de espacios nacionales. Esta condición las ha caracterizado durante la etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo y de iniciación del proceso de industrialización en Latinoamérica. El agotamiento aparente de esta etapa plantea otras formas de desarrollo que crearán nuevas demandas de infraestructura y posiblemente una reformulación del esquema de organización espacial.

En otras palabras, si el desarrollo de América Latina se plantea en el futuro como ya se insinúa, sobre la base de la intensificación y modernización de la producción agropecuaria y la sustitución de importaciones de materias primas, productos intermedios y aún de bienes de capital; si la tendencia en cuanto a cambios en el estilo de desarrollo seguido se cristaliza, la orientación del proceso de urbanización deberá también, seguramente, modificarse. El desarrollo del nuevo

tipo de actividades o la intensificación de algunas ya existentes que supone esta nueva forma de desarrollo, debería significar importantes cambios en la distribución de la población y en la configuración espacial del sistema de asentamientos urbanos. Probablemente, en forma paralela a una "ocupación del interior" se iniciará un éxodo desde las tierras altas, fenómeno que en algunos casos ya se percibe con claridad.

Por último, tendería a cambiar también el proceso de concentración en la ciudad primada. Parece ser evidente que algunas urbes del continente han alcanzado ya dimensiones demográficas y físicas excesivas y que en ellas las inversiones adicionales necesarias para nuevas expansiones de servicios han llegado al umbral de los rendimientos decrecientes. Debieran surgir por tanto, nuevos esquemas de estructura urbana fundamentados en un análisis de costo-beneficio de las diferentes modalidades posibles de asentamiento.

Anteriormente en estas notas, se postulaba que uno de los elementos causantes del deterioro del medio urbano y de los déficits en la provisión de servicios en cantidad y calidad adecuadas a las demandas de la población, era la disparidad entre el ritmo del desarrollo económico y el proceso de redistribución del ingreso, y las aceleradas tasas de concentración demográfica en algunas áreas urbanas. Ahora se destaca que parece haber una relación directa entre esos problemas, el tamaño de la población y el área de una ciudad y que, por tanto, aunque se produjera un desarrollo acelerado y sostenido, pasados ciertos umbrales en términos de habitantes y superficie o del indicador que relaciona a ambos, la densidad, los costos marginales son mayores que los beneficios. Ello no quiere decir, sin embargo, que la causa del deterioro y de la deficiencia en la provisión de servicios sea el tamaño de la ciudad; aunque de hecho esas condiciones se hacen más evidentes en las grandes urbes, ellas son consecuencia de un proceso de cambio social anómalo que tiende a llevar a esos centros la pobreza, menos visible, de las zonas rurales y las ciudades menores.

Algunas cifras bastan para apreciar la magnitud del fenómeno que nos preocupa: en la actualidad el crecimiento de la población urbana en la región oscila aproximadamente entre un 5 y un 7 por ciento anual; se estima que en el año 2000, de los 600 millones de población total, unos 350 millones serán habitantes urbanos, y la gran mayoría de ellos vivirá en ciudades de 100 000 o más habitantes.

Además, de mantenerse el ritmo de concentración en las grandes ciudades y el deterioro del medio y de la calidad y cantidad de los servicios, aproximadamente 150 ó 200 millones de habitantes urbanos vivirán en condiciones deficitarias de vivienda y de servicios urbanos, incluidos los de salud y los educacionales.

33. Algunas estimaciones del esfuerzo financiero requerido para "asentar" de acuerdo a standards mínimos aceptables al incremento de la población urbana que se producirá de ahora al año 2000, indican que sería necesario realizar una inversión de alrededor de 390 mil millones de dólares. La estimación anterior no incluye el costo de realojar a los aproximadamente 72 millones de personas que habitan en condiciones inaceptables en el continente; tampoco incluye los recursos financieros necesarios para reponer las viviendas y los servicios urbanos que año a año terminan su vida útil. Se ha calculado que para cubrir los dos rubros recientemente mencionados, se requeriría alrededor de 110 mil millones de dólares que, sumados a la cifra dada con anterioridad, alcanzan a 500 mil millones de dólares en más o menos 25 años, o sea, 20 mil millones de dólares anuales.

34. Sin duda que las magnitudes anteriores indican la imposibilidad de encarar un programa de asentamiento masivo de la futura población urbana dentro de los esquemas estructurales actuales y con los instrumentos analíticos y de programación de que se dispone; los recursos con que cuentan los países de la región no lo permiten, a menos que se ponga en peligro las bases de su desarrollo.

III. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS ASPECTOS ESPACIALES Y DEMOGRAFICOS DEL CRECIMIENTO URBANO Y DE LA CONCENTRACION DE LA POBLACION */

La toma de conciencia acerca de la importancia del proceso de urbanización en América Latina se inicia a partir de la concentración en las áreas metropolitanas de un sinnúmero de "síntomas", de lo que más adelante pasaría a tener categoría de "problema". Son los "efectos" espaciales, sociales y económicos del proceso de urbanización, tales como los déficits tan conocidos de vivienda, de servicios sociales básicos y del transporte urbano que, unidos a la desestructuración urbana, a la congestión, contaminación ambiental y especialmente a la crisis del empleo urbano, configuran el cuadro de la llamada "crisis urbana". Muchos de estos elementos inciden en la aparición de expresiones ecológicas como las barriadas de tugurios, favelas y/o poblaciones marginales; son ellas las que inicialmente llevan a centrar la atención de los gobiernos y científicos sociales en el fenómeno de la urbanización en América Latina.

A partir de los efectos críticos del así llamado "problema de la urbanización" en América Latina, comienzan a examinarse sus componentes, a relacionarse las variables explicativas intervinientes en el proceso y a cimentarse las bases de una teoría de la urbanización en países en desarrollo, que incorpora los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, demográficos, históricos y geográficos del fenómeno. Una de las dimensiones de este proceso es aquella que lo vincula con la ocupación del territorio y, por lo tanto, con la redistribución espacial de la población y de las actividades en los estados-naciones y en las regiones de América Latina.

Si bien es cierto que cualquier intento de análisis del proceso de urbanización requiere de una consideración interdisciplinaria e integral, si pretende responder a la complejidad causal del mismo y a la multiplicidad de sus efectos, es posible, con limitaciones, examinarlo desde distintos "focos críticos". En este caso particular, el análisis se orienta a las consideraciones espacio-demográficas que este proceso implica en cuanto mecanismo de redistribución espacial de la población.

*/ Este capítulo fue preparado por Fernando Gatica.

Los aspectos más relevantes a ser examinados en esta perspectiva se refieren a: la urbanización como tal, esto es, el incremento del porcentaje de la población total en ciudades de más de 20 000 habitantes, y el crecimiento urbano, entendido como el aumento porcentual del número de personas que residen en ciudades de más de 20 000 habitantes.^{1/}

Cualquier análisis de los aspectos espaciales y demográficos del proceso de urbanización en América Latina necesita situarse en el contexto en el cual éste se desarrolla. Entre los múltiples aspectos que definen la fisonomía espacio-demográfica de la región, hay dos de especial relevancia, de acuerdo a los propósitos de este diagnóstico restringido del proceso de urbanización. Por una parte, es preciso examinarlo a la luz de las altas tasas de crecimiento natural de la población, que según estudios de CEPAL y CELADE ^{2/} alcanzó, en el período 1960-1965, a un 2,85 por ciento, tasa que aumentaría, según la hipótesis media de las proyecciones elaboradas por estos organismos, a un 2,91 por ciento para el período 1965-1970. Estas tasas, comparadas con las de los países desarrollados como los de Europa y Norteamérica en su período de urbanización más aguda, hacen pensar que el proceso de urbanización de América Latina en los últimos 30 años, cuenta con un "mecanismo impulsor" adicional.

Por otra parte, si se comparan las densidades medias de los países desarrollados o aún de las regiones en desarrollo como Asia, con las de América Latina, ciertamente ésta aparece, en el año 1971, como una región subpoblada, con una densidad media de 14 hab/km².^{3/} Aún cuando la densidad media de la América Central continental (28 hab/km²) duplique la densidad media total, y la densidad media de la América del Sur temperada esté por debajo del promedio, podemos considerar que ella es homogéneamente baja en la región. Sin embargo, si se examina la situación densitaria en la ocupación del territorio al interior de cada estado-nación, es preciso afirmar la existencia de grandes disparidades en el poblamiento regional, presentando la mayoría de los 20 países incluidos, una gran heterogeneidad en la ocupación de su territorio.

^{1/} Se utiliza como umbral rural-urbano, las ciudades de 20 000 habitantes, como lo proponen los estudios de Naciones Unidas, con el objeto de hacer comparables los datos referidos a los 20 países de América Latina.

^{2/} CELADE, Boletín Demográfico N° 10, julio de 1972, Proyecciones recientes de población, elaboradas por CEPAL conjuntamente con CELADE.

^{3/} Naciones Unidas, Demographic Year Book 1971.

Un estudio de la CEPAL para cinco países de América Latina ^{4/} define las características de la distribución de la población total a partir de cuatro clases de ocupación: total, parcial, subocupación parcial y subocupación total o zonas vacías. Tomando como base los resultados de este estudio y dentro de los límites impuestos por el grupo de países escogidos, por la metodología utilizada y por los datos a que se hace referencia, es posible afirmar que el territorio en América Latina está claramente subocupado, con grandes disparidades en la distribución de la población urbana y con una notable concentración de la población en poca superficie. Para el conjunto de países estudiados, "las zonas de ocupación total y las de ocupación parcial, agrupan el 80 por ciento o más de la población total, mientras que su importancia territorial oscila entre un 20 y un 40 por ciento" ^{5/} Si se analiza la situación de las zonas vacías con densidades inferiores a un habitante por km², se verá que ellas comprenden un muy elevado porcentaje, el que basado en los datos referidos al año 1950 se aproximaba al 50 por ciento del territorio total. En los últimos veinte años estos territorios han disminuido grandemente su importancia alcanzando un porcentaje cercano a un 25 por ciento de la superficie total. ^{6/} Contrastando con lo anterior, algunos estudios acerca de las densidades del poblamiento de las áreas metropolitanas de algunos países, estiman densidades promedio, para esas áreas, cercanas a los 20 mil hab/km². ^{7/}

La aparente contradicción entre las afirmaciones precedentes y el acentuado proceso de concentración urbana, como también entre la manifiesta inquietud por las altas tasas de crecimiento y la baja densidad media de los países de la región, puede explicarse, en parte al menos, porque, aún cuando no se hayan emprendido los estudios específicos acerca de la extensión de las áreas de condiciones de "habitabilidad deficitaria", se estima que no son significativas en el contexto latinoamericano, y la abundancia de recursos naturales inexplotados o subexplotados abre perspectivas inmensas hacia el futuro, en términos de repoblamiento. Sin embargo, el nivel del desarrollo tecnológico en América Latina, y la cuantía

4/ CEPAL, Aspectos regionales del desarrollo en los países latinoamericanos; Santiago, CEPAL, marzo de 1971; E/CN.12/897.

5/ CEPAL, op.cit.

6/ CEPAL, Datos y cifras sobre población, en "Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina, febrero, 1975.

7/ CEBIAD, Crecimiento urbano de siete países de América Latina. Tendencias en el período 1940-1970 y perspectivas para 1980, parte I; Santiago, CEBIAD-BID, julio, 1973.

de los recursos de inversión requeridos en la colonización de nuevas áreas y en la explotación de nuevos recursos naturales, hacen prácticamente imposible pensar en una drástica alteración de las tendencias redistributivas de la población y en un cambio del patrón estructural de ocupación del territorio, en el corto plazo.

Resta aún mucho por hacer; ya hay ejemplos significativos que se orientan a la reestructuración del agro, a la formulación de políticas de localización industrial, a la implementación de políticas de colonización y a la determinación de prioridades en la prospección y explotación de recursos naturales. A su vez, en los diversos países latinoamericanos se concede importancia creciente a los estudios referidos a la descentralización administrativa y a la regionalización.

Las características más salientes de la urbanización en América Latina pueden sintetizarse en: la rapidez del proceso en las últimas décadas y la tendencia a la concentración que experimenta la población de la región. Si se examina la tasa de urbanización de la región, entendida como el ritmo de aumento de la proporción de la población total que vive en centros de más de 20 000 habitantes, ella pasó de un 1,26 por ciento anual en la década de 1920 a 1930, a un 2,5 para la década 1950-1960, mostrando un leve descenso para el período 1960-1970, en que sólo alcanza un 2,2 por ciento. Estas tasas son inferiores a las registradas en las regiones desarrolladas durante los períodos de mayor urbanización; ello se explica, al menos en parte, por la compensación originada en la alta tasa de crecimiento de la población rural.^{8/}

Para comprender la magnitud de la transformación urbana de América Latina, es preciso ir más allá del estudio de las tasas de urbanización y analizar el "crecimiento urbano", es decir el aumento del número de personas que residen en núcleos urbanos de 20 000 habitantes y más, cuya tasa anual de crecimiento, en el período 1960-1970 alcanza a un 5,2 por ciento para la región.^{9/} Tasas similares se dieron en los países desarrollados debido a la rápida disminución de la población rural; sin embargo, en América Latina esta última continúa creciendo, en cifras absolutas, en casi todos los países.

La magnitud e importancia de la explosión urbana en América Latina, es más fácil percibirla a partir de la información acumulada acerca de los distintos niveles de urbanización alcanzados por la región durante las dos últimas décadas,

8/ Elizaga, Juan C., Migraciones interiores, el proceso de urbanización, movilidad social; Santiago, CEBIAD, Serie A, N° 117, mayo 1972.

9/ CEPAL, Población y desarrollo en América Latina, Vol. I; febrero 1974, p.109.

en que el porcentaje de la población total en núcleos de 20 000 habitantes y más, pasó de un 26 por ciento en 1950, a un 33 por ciento en 1960 y a un 41 por ciento en 1970. Por su parte, los centros urbanos habrían absorbido el 55 por ciento y 67 por ciento del crecimiento demográfico total de la región en los dos últimos decenios.^{10/} Ambas situaciones dejan entrever la aceleración del proceso de concentración urbana de la región.

Las cifras analizadas hasta el presente, no revelan la gran heterogeneidad de situaciones que muestra un examen más atento del "ciclo de urbanización" de los países de América Latina desde el punto de vista de sus distintas etapas en el tiempo, niveles e intensidad. De acuerdo a las similares características que a este respecto presentan algunos países, se pueden establecer tres categorías.

La primera categoría incluye los países de urbanización temprana -Argentina, Uruguay, Chile y Cuba- que ya en 1950 mostraban altos niveles de urbanización, comprendidos entre el 36 y 52 por ciento, y que alcanzan un promedio de un 53 por ciento en 1960, y un 60 por ciento en 1970 (ver cuadro 1). Coincide este grupo de países con las tasas de crecimiento más bajas de la región (1,8 por ciento), la más baja tasa de urbanización (1,2 por ciento) y una bajísima tasa de crecimiento de la población rural (0,2 por ciento), todo ello en la década 1960-1970 (ver cuadro resumen 4). Debido a estas características, los centros urbanos absorbieron aproximadamente el 94 por ciento del crecimiento demográfico total del período.^{11/} Puesto que el ciclo de urbanización tiene un límite de saturación, este grupo de países está en una fase de urbanización de rapidez moderada; su nivel de urbanización tuvo un incremento relativo de un 31 por ciento durante los últimos 20 años, habiendo aumentado en un 14,2 por ciento el porcentaje de la población total en ciudades de más de 20 mil habitantes durante el mismo período (ver cuadro 1). Se puede caracterizar a este grupo de países por una urbanización temprana, alta y de moderada rapidez.

La segunda categoría está formada por los países de urbanización tardía^{12/} -cuyo nivel de urbanización en 1970 (41,0 por ciento) era significativamente menor que el del primer grupo en 1950 (45,8 por ciento)- moderadamente baja y muy rápida, con un incremento porcentual relativo de un 84 por ciento y un aumento de

10/ CEPAL, op.cit., página 110.

11/ CEPAL, op.cit., página 114.

12/ Venezuela, México, Panamá, Costa Rica, Colombia y Brasil.

un 18,5 por ciento en el porcentaje de la población total en ciudades de más de 20 mil habitantes, en ese período (ver cuadro 2). Dentro de este grupo cabe destacar la extraordinaria rapidez del proceso en Colombia, con una tasa de incremento para el período del 104,7 por ciento; Brasil 88,0 por ciento y Venezuela 80,0 por ciento.^{13/} Este último país es el único de su grupo que en 1970 tiene más del 50 por ciento de su población total residiendo en centros urbanos, situándose para ese año en una posición similar a los países de la primera categoría (urbanización alta). Muestra esta categoría otros factores asociados a la rapidez del proceso, cuales son: la de poseer la más alta tasa de crecimiento de la población total (3,1 por ciento) y de la población urbana (6,1 por ciento) en la década 1960-1970, absorbiendo las ciudades el 69,4 por ciento del crecimiento demográfico total (ver cuadro resumen 4). Podemos caracterizar a este grupo de países por una urbanización tardía, moderadamente baja y muy rápida.

La tercera categoría está formada por los países ^{14/}de urbanización muy tardía y baja.^{15/} En 1950, sólo el 14 por ciento de la población total del grupo residía en ciudades; después de 20 años, este porcentaje sólo alcanzaba al 24,3 por ciento, correspondiente a los niveles de urbanización del primer grupo a comienzos de siglo y al nivel promedio alcanzado por el segundo grupo en 1950. Sólo Perú y Ecuador se acercaban en 1970 a un nivel de urbanización próximo al tercio de la población total. Aún cuando el incremento en los porcentajes de población urbana del grupo, en el período, es de sólo 10,1 por ciento (la más baja de los tres grupos) el ritmo de incremento relativo es más rápido que el del primer grupo, alcanzando un 73,6 por ciento para el período 1950-1970 (ver cuadro 3). Salvo las excepciones de Bolivia, Paraguay, Haití y El Salvador, que muestran un lento incremento, en los restantes seis países el ritmo de incremento relativo de la urbanización ha sido rápido (ver cuadro 3). Dada las especiales características del grupo, las ciudades sólo absorbieron un 39 por ciento del incremento demográfico total (ver cuadro resumen 4). Podemos caracterizar a este grupo de países como de urbanización muy tardía, baja y moderadamente rápida.

^{13/} Estimación del porcentaje de incremento relativo del nivel de urbanización durante los últimos 20 años. (1950-1970).

^{14/} Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Haití.

^{15/} Para la clasificación de los grupos de países de urbanización alta, moderadamente baja y baja, se tomó como referencia el nivel de urbanización existente al inicio del período de estudio (1950), situación que presenta alteraciones de importancia al término del mismo, como es el caso de Venezuela en el primer grupo y Perú en el tercer grupo (ver cuadros 2 y 3).

En resumen es posible afirmar que:

a) El nivel de urbanización alcanzado por los diversos países no guarda relación con el tamaño de la población, ni es posible establecer una vinculación con la extensión territorial y/o la densidad de los mismos.

b) Las características y el ritmo de la urbanización muestran la heterogeneidad espacio-demográfica de los países de la región, en que las diferencias fundamentales que ellos presentan no son explicables por los datos analizados, vinculándose, sin embargo, con el grado de desarrollo económico alcanzado, dejando entrever una estrecha relación entre ambos factores.

c) Los distintos grupos de países están pasando por diferentes etapas del "ciclo de urbanización", no sólo respecto del nivel de urbanización alcanzado, sino también respecto de la dinámica diferencial del proceso mismo.

d) El ritmo de urbanización tiene una vinculación positiva con la tasa diferencial de incremento natural de la población, y

e) la población urbana, como era fácil preverlo, ha crecido más rápidamente en los países menos urbanizados y especialmente en el segundo grupo^{16/} (ver cuadros 1, 2 y 3).

La segunda característica más acentuada en la urbanización de América Latina la constituye la tendencia a la concentración, que puede expresarse a través del porcentaje de la población urbana en ciudades de más de 100 mil, 500 mil y un millón de habitantes y de las tasas diferenciales de crecimiento de las ciudades que, al considerárselas en forma independiente son más altas en aquellos centros comprendidos entre 50 y 100 mil habitantes.^{17/} Sin embargo, consideradas en conjunto, son las ciudades mayores las que experimentan un crecimiento más acentuado (ver cuadro 5).

Por último, otra forma de describir el fenómeno de la concentración puede consistir en medir el incremento de la población residiendo en la ciudad principal y/o el índice de primacía de las ciudades capitales. En los últimos dos decenios, con un leve incremento al término del período, el 75 por ciento de la población urbana se concentraba en ciudades de 100 mil habitantes y más, acentuándose este incremento porcentual de concentración, en ciudades de 500 mil

^{16/} Para una visión sintética de los puntos antes citados, es necesario referirse al cuadro 4 que presenta un resumen de los aspectos más relevantes de las tasas analizadas para los tres grupos de países.

^{17/} En CIELADE, Crecimiento urbano en siete países de América Latina; op.cit., se verifica que al menos para el período 1950-1960 y para siete países, la mayor tasa de crecimiento la experimentan algunas ciudades entre 50 y 100 mil habitantes.

habitantes y más, en las que pasa de un 51,8 a un 56 por ciento en el período 1960-1970 (ver cuadro 6). A su vez, el índice de concentración en las ciudades mayores, de más de un millón de habitantes, sube del 43,9 al 45,8 por ciento de la población urbana en el mismo período. Examinadas las cifras desde otra perspectiva, se constata que en sólo 16 ciudades de un total de 828, se concentraba, en 1970, el 45,8 por ciento de la población urbana total, casi la quinta parte de la población total de la región.^{18/}

Estas cifras totales de la región, si bien son claramente indicativas de una tendencia, no dan cuenta de los matices más significativos que esconden los grupos de países de América Latina. Un análisis más pormenorizado nos lleva a importantes precisiones.

En el primer grupo de países se encuentra el más elevado nivel de concentración urbana; en ellos la proporción de la población urbana residente en ciudades de 100 mil habitantes y más alcanzó, en 1960, una cifra de 79,1 por ciento y un 77,3 por ciento en la década siguiente. La población urbana en ciudades mayores de más de un millón de habitantes,^{19/} llegó al 56,8 por ciento en 1960 y al 54 por ciento en 1970, mostrando con ello un leve descenso en el período; sin embargo se mantiene muy pronunciado el fenómeno de la primacía, ya que, con la excepción de Argentina, los demás países del grupo no tenían ciudades entre 500 mil y un millón de habitantes. En resumen, países de muy alta concentración decreciente.

El segundo grupo de países muestra un grado de concentración algo menor, aunque con una tendencia al crecimiento, pasando la población urbana residente en ciudades de más de 100 mil habitantes de un 73,2 a un 75,9 por ciento en la década 1960-1970 y mostrando a su vez un crecimiento de la población urbana residente en ciudades de más de un millón de habitantes, la que pasa de un 40,9 a un 46,5 por ciento en el mismo período.^{20/} En resumen, países de alta concentración creciente.

Aunque la tercera categoría de países muestra una concentración moderadamente alta y creciente de la población urbana viviendo en ciudades de más de 100 mil habitantes para el período (69,1 por ciento en 1960 y 73,5 por ciento en 1970) la

^{18/} Cuadro 5, ofrece una visión general del proceso de concentración para el conjunto de los países de América Latina.

^{19/} Cuadro 6.

^{20/} Cuadro 6.

concentración no se acusa en ciudades de más de un millón de habitantes, sino en centros urbanos de tamaño intermedio comprendidos entre los 500 mil y un millón de habitantes; éstos representan el 24,1 y el 50,9 por ciento del total de la población urbana del período.^{21/} Sin embargo, el nivel de primacía de estos países, a pesar que evidencia una leve tendencia a la disminución, se mantuvo a un nivel excepcionalmente elevado. En resumen, países de moderada y creciente concentración urbana, especialmente en las ciudades capitales que coinciden con el rango intermedio de los restantes grupos, con un elevado índice de primacía.

Otro indicador del grado de concentración urbana de los países de América Latina puede establecerse a partir del porcentaje de la población urbana que reside en la ciudad mayor de la red urbana. Alrededor del año 1960, dieciseis de los 20 países estudiados, tenían más del 50 por ciento de la población urbana concentrada en la ciudad mayor.^{22/}

Los cuatro países del primer grupo, tenían entre el 50 y 65 por ciento de su población urbana concentrada en la ciudad principal, con una ligera salvedad en el caso de Chile, que estaba por debajo del promedio del grupo, aunque cercano al 50 por ciento. En resumen, países con alta primacía urbana.

Los países del grupo dos, mostraban las mayores diferencias. Salvo Costa Rica y Panamá que tenían altísimas tasas de concentración de la población urbana en la ciudad primada, los cuatro restantes -Brasil, México, Colombia y Venezuela- se constituían en la excepción dentro del conjunto de países de la región, mostrando un sistema urbano más equilibrado, con tasas comprendidas entre el 16,2 por ciento en Brasil y el 43,7 por ciento en el caso de Venezuela.^{23/} En resumen, países de baja primacía urbana.

Los países del grupo tres, todos sin excepción, tenían las tasas más altas de concentración de población urbana en la ciudad primada, dejando entrever el carácter megalocefálico de su estructura urbana. En resumen, países de muy alta primacía urbana. Si bien los datos analizados se refieren a los censos próximos al año 1960, las tendencias, en líneas generales, se han mantenido y en muchos casos acentuado en la última década.

21/ CEPAL, Población y desarrollo; Vol. I, 1974, cuadro 21.

22/ Durand, J.P. y Peláez, C.A.; Patterns of Urbanization in Latin America; en Conferencia de Población ..., 1965, Paper N° 7.

23/ Durand, J.P. y Peláez, C.A.; Op.cit., cuadro 3.

Ultimamente se han desarrollado estudios^{24/} más pormenorizados acerca del crecimiento urbano y de las tendencias a la concentración, que ponen especial énfasis en la observación y medición de estos fenómenos a partir de la consideración de las aglomeraciones en las áreas metropolitanas, que cada día cobran mayor importancia,^{25/} originadas a partir de las conurbaciones y/o fuertes razones de dependencia de los núcleos menores respecto del núcleo central. Estos estudios, aunque discrepantes respecto a algunos criterios y a las estimaciones resultantes, son coincidentes en cuanto afirman que los núcleos menores comprendidos en las áreas metropolitanas tienen tales relaciones con el núcleo metropolitano, que es imposible su consideración aislada para los efectos de las estimaciones de población urbano-rural de los diferentes países. Esta concepción de área metropolitana permite afinar los estudios referidos al incremento en el grado de urbanización, el crecimiento urbano y las tasas de concentración urbana de los países de la región durante las últimas décadas.

El análisis de los componentes de la urbanización en América Latina,^{26/} permite precisar los cuatro factores que intervienen en este proceso. De ellos, el crecimiento natural de los núcleos urbanos y los movimientos migratorios hacia las ciudades pueden considerarse como los factores de mayor fuerza explicativa; sin embargo, no es posible prescindir de la importancia que tienen la reclasificación y la incorporación de nuevos núcleos a la categoría urbana (20 mil habitantes) como tampoco de la significación que tiene la anexión de núcleos menores a las áreas metropolitanas a través del proceso de expansión que ellas experimentan.

^{24/} Villa, Miguel; América Latina: Algunas consideraciones demográficas del proceso de metropolización, 1900-1960; CEBIADE, Serie C, N° 122, Santiago, junio 1970. Ramos, Sergio; Urbanización y servicios públicos en México; Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM; México, 1972. Unikel, Luis; El proceso de urbanización en México: distribución y crecimiento de la población urbana; en Demografía y Economía, CEED, N° 5, México, 1968.

^{25/} Área metropolitana entendida como la aglomeración de la población en torno a un núcleo metropolitano, que conforma con él una unidad geográfica y económica. En su determinación intervienen factores como la distancia, la accesibilidad y la dependencia funcional de los centros menores respecto al núcleo metropolitano.

^{26/} Urbanización entendida como el incremento en la proporción de la población total de un país, que reside en asentamientos urbanos de 20 mil habitantes o más.

Muchos especialistas han intentado ponderar la importancia relativa de estos factores en la explicación de las diferentes tasas de urbanización y de crecimiento urbano en los países de la región.^{27/} Aún cuando hasta ahora subsistan importantes lagunas en el estudio de estos aspectos, se puede establecer que los movimientos migratorios dan cuenta al menos de la mitad del crecimiento urbano. La simple diferencia entre la tasa anual de crecimiento de la población total y la tasa de incremento natural de la población urbana es un buen indicador de la magnitud del aporte migratorio.^{28/} El segundo elemento explicativo en importancia lo constituyen las tasas de incremento natural de la población urbana, considerándose en tercer término la inclusión de nuevas ciudades o reclasificación de las mismas, que según algunas estimaciones representa un 18 por ciento del crecimiento urbano para la década 1960-1970.^{29/} Más difícil parece la estimación de la incidencia de la anexión de núcleos a las áreas metropolitanas por expansión de las mismas, ya que por una parte, es un fenómeno especialmente notorio en los países con acelerado proceso de metropolización y por otra, en algunos casos ya se incluye en el tercer factor antes mencionado. Sin embargo, las estimaciones realizadas para México muestran la importancia de este factor y la fuerte incidencia en la composición urbano-rural de su población y en las estimaciones de su nivel de urbanización y crecimiento urbano, lo que pone de relieve la importancia de afinar, a futuro, este tipo de investigaciones.

Después de este breve diagnóstico de algunos de los aspectos demográficos inherentes al proceso de urbanización en América Latina, es importante analizar las repercusiones de estos fenómenos en la estructura espacial del poblamiento y en los patrones de asentamiento a que dan origen. Es útil establecer, a grandes rasgos, las etapas recorridas en la estructuración espacial del territorio.

Una primera etapa, hasta aproximadamente la década de los 30, está marcada por una clara "desestructuración territorial", manteniéndose un desarrollo regional autónomo de las ciudades, en que prácticamente cada región cuenta con su propio centro urbano de intercambio.^{30/}

^{27/} Estudios de Elizaga, J.C., Arriaga, B., Weller, R., Macisco J., Peláez, C.A., Martine, G., Villa, H., Unikel, L., Ramos, S y otros, han sostenido diferentes hipótesis aproximativas al problema de la medición empírica de la incidencia de los diversos factores.

^{28/} Elizaga, J.C.; Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina; CELADE; Santiago, 1970.

^{29/} CEPAL, Población y desarrollo; *op.cit.*, Cuadro N° 8.

^{30/} Herrera, Ligia; Algunas contribuciones al estudio de la urbanización en América Latina; en Seminario Técnico sobre Urbanización y Crecimiento Demográfico en América Latina; Río de Janeiro, abril 1972.

Una segunda etapa, iniciada en la misma década y ligada al mejoramiento de las comunicaciones y a los planes de vialidad y transporte regional emprendidos por los países de desarrollo más acelerado de la región, marca el inicio de la estructuración espacial del territorio con la aparición de "redes urbanas", formada por ciudades interconectadas a través de la trama vial. Esto posibilita la gravitación de los centros menores y dependientes en torno a la ciudad capital y con ello la aceleración del proceso de concentración urbana. Esta es la etapa en que se encuentran en la actualidad la casi totalidad de los países de Latinoamérica.

La tercera etapa, que recién empieza en algunos pocos países de la región, marca el paso desde la estructuración de una red urbana a la estructuración de "un sistema urbano", entendido como un conjunto de centros jerarquizados relacionados funcionalmente entre sí, con características de complementación y especialización y cuyas interdependencias son intensas y fluidas.^{31/} A pesar de no existir información suficiente como para establecer una tipología de países de acuerdo a la etapa de estructuración espacial de su territorio, hay indicadores que permiten afirmar que México, Colombia, Venezuela, Cuba y Argentina en menor medida, han logrado una red urbana más equilibrada.^{32/}

No obstante los esfuerzos realizados en forma aislada, la característica común de América Latina es la de un retardado proceso de estructuración territorial, debido en buena parte al acelerado e importante crecimiento demográfico, el que, acompañado por el proceso de concentración urbana, ha conducido a que el patrón original de poblamiento se mantenga sin sufrir alteraciones de importancia en las últimas décadas, aún cuando se hace cada vez más denso, acentuándose con ello la gravedad de los desequilibrios iniciales. Los progresos en materia de colonización de tierras, junto con la aparición de nuevos polos de crecimiento urbano en regiones antes despobladas, ligados a la explotación de recursos naturales, no alcanzan a paliar la tendencia predominante, permaneciendo aún aquellas regiones deshabitadas o escasamente pobladas desde comienzos de siglo.^{33/}

^{31/} Galaz, Horacio y otros; Sistema de Centros Poblados; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano; Santiago, 1972.

^{32/} Un indicador sugerente al respecto lo constituye la presencia de aglomeraciones poblacionales en todas las escalas de tamaño, junto con un mayor equilibrio en la importancia relativa de la ciudad principal, a excepción de Argentina.

^{33/} CEPAL, Población y desarrollo; Vol. I, página 19, 1974.

Los patrones del crecimiento urbano en América Latina más que modificar la estructura de la red urbana, tienden a pesar de su veloz incremento, a hacerla más vasta y densa, acentuando sus características iniciales. Algunas de las repercusiones más importantes serían: el significativo aumento del número de ciudades que de 516 en 1960 pasan a 828 en 1970 (ver cuadro 6); el surgimiento de núcleos menores que pasaron de 319 a 511 en igual período; el número de ciudades grandes de 500 mil y más habitantes que aumentó de 12 a 23, y el número de ciudades mayores de un millón o más habitantes que pasa de 7 a 16 en los mismos años. A su vez, el porcentaje de población viviendo en ciudades grandes y ciudades mayores aumentó considerablemente en la última década (ver cuadro 6). Sin embargo, paralelamente a las tendencias antes citadas, el grado de primacía,^{34/} aunque manteniéndose muy alto, ha bajado sostenidamente en los últimos decenios, debido al aumento en número y explosivo crecimiento de las ciudades de 100 mil y más habitantes;^{35/} ello revelaría que las más altas tasas de crecimiento no corresponden necesariamente a las ciudades más populosas de la región.^{36/} Esta situación ha sido analizada detalladamente por algunos especialistas,^{37/} los que afirman no existir una vinculación clara entre el volumen de la población de determinadas ciudades y tasas de crecimiento posterior.

Un rápido examen de las tendencias y características de la red urbana latinoamericana en las últimas décadas, muestra una gran proliferación de pueblos pequeños (entre 2 y 10 mil habitantes); un escaso número de ciudades mayores, de más de un millón de habitantes y una red deficitaria de ciudades de tamaño intermedio. Esta situación dificulta grandemente la estructuración espacial del territorio en el corto plazo.^{38/} Algunos estudios acerca de la distribución de los centros poblados han establecido una clasificación de países de acuerdo al tamaño-rango de sus centros urbanos para 1960, mostrando conclusiones semejantes y admitiendo que no existe relación entre el tipo de la distribución de centros poblados de acuerdo a su tamaño y el grado de urbanización de los mismos, aunque sí una fuerte asociación entre grado de urbanización y desarrollo económico.^{39/}

^{34/} Proporción de la población urbana en el centro principal del país.

^{35/} CEBPAL, op.cit., Vol. I, p. 112.

^{36/} Herrera, Lilia; op.cit., y Elizaga, Juan C.; Migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina; CEBLADE, Santiago, 1970, cuadro 1.

^{37/} Pecht, Waldomiro; Algunas contribuciones al estudio de la urbanización en América Latina; en Seminario Técnico sobre Urbanización y Crecimiento Demográfico en América Latina; Rio de Janeiro, abril, 1972.

^{38/} Algunas de estas afirmaciones se apoyan en el trabajo de Grauman, John y Chia-Lin Pau, Rasgos distintivos de la urbanización en América Latina; en Conferencia Regional Latinoamericana de Población; México, D.F., agosto, 1970.

^{39/} Berry, Brian; City Size Distribution and Economic Development; en Economic Development and Cultural Change, Vol.9, julio, 1961.

Una visión condensada del patrón de estructuración espacial del territorio de América Latina en las últimas dos décadas podría resumirse en:

a) Una densificación de la red urbana existente, manteniéndose el mismo patrón original.

b) Son escasas las nuevas ciudades creadas obedeciendo a políticas de colonización o fruto de la explotación de nuevos recursos naturales.

c) Se acentúa la concentración de población en las ciudades mayores de la red, aún cuando la tasa de crecimiento de las ciudades principales no sea la más importante.

d) Se advierte una proliferación de pequeños núcleos semi-urbanos y pocas ciudades que superan el millón de habitantes.

e) Se pone de manifiesto una estructura deficitaria en ciudades de rango intermedio.

f) No existe una relación estrecha entre el tamaño de las ciudades y la tasa posterior de crecimiento que experimentan.

g) No se observa relación entre la distribución de los centros poblados de acuerdo al tamaño y el grado de urbanización de los mismos países, pudiendo observarse analogías entre países de muy distinta situación demográfica.

h) América Latina, como región, aún no entra en la etapa de configurar un sistema de centros urbanos; el examen de la estructura espacial de la región muestra sólo una red de centros urbanos con grandes desequilibrios regionales de poblamiento, sin una jerarquía ni funcionalidad definida en términos de complementación, y

i) lo que vale para América Latina como región, tiene también validez, y en algunos casos con mayor fuerza, en la realidad interna de cada país.

En los puntos anteriores, se han formulado algunas de las consideraciones más sugerentes vinculadas al proceso de urbanización acelerado que experimentan los países de América Latina. En el examen de los niveles de urbanización y de las tasas de crecimiento urbano, así como de la fuerte tendencia a la concentración urbana que experimenta la región, hay una variable que tiene especial significación: la migración interna en cada estado-nación. Desde el "foco crítico" en que se sitúa este diagnóstico, interesa ahondar algunos aspectos de los movimientos migratorios internos, vinculando su importancia con la estructura espacial de la ocupación del territorio.

Para nadie que conozca la situación demográfica por la que atraviesa América Latina constituye una novedad la importancia asignada a los movimientos migratorios, ya sea que se examine el volumen de la población migrante, la rapidez y aceleración del proceso o las repercusiones que éste ha generado en todos los aspectos macro y micro estructurales de los diferentes países. No es este el lugar para este tipo de consideraciones analíticas del fenómeno, sin embargo, interesa ahondar, aunque brevemente, en los tipos de movimientos migratorios predominantes de acuerdo a las características del asentamiento poblacional de origen y destino.

Para situar el problema es posible sostener, con apoyo empírico, que aproximadamente un tercio de la población latinoamericana reside en un asentamiento poblacional distinto al del asentamiento de origen.^{40/} Por otra parte, un estudio de las tasas de crecimiento diferencial urbano-rural de los diversos países o grupos de países, comparadas con las tasas de crecimiento de la población total de los mismos (ver cuadro 7), permite suponer, con sólida base, la importancia de los movimientos migratorios en la explicación del proceso de urbanización. Si se presumen teóricamente iguales tasas de incremento de las poblaciones rural y urbana, es posible estimar que los asentamientos rurales y/o suburbanos^{41/} han perdido una población al menos igual a su crecimiento natural en las últimas décadas, contribuyendo, a su vez, en un porcentaje estimado entre el 40 y 50 por ciento al incremento de la población urbana.^{42/}

La formulación de conclusiones respecto a comportamientos migratorios diferenciales al interior de cada grupo de países requiere despejar algunas incógnitas (ver cuadro 7). Por una parte es indispensable ponderar por separado, para cada país y grupo de países, las tasas diferenciales de fecundidad y mortalidad urbano-rurales; en segundo término, es necesario manejar la información respecto a la incidencia de la reclasificación de asentamientos, al pasar de los 20 mil habitantes, en la pérdida de población rural y en el incremento de la tasa de crecimiento de la población urbana de cada país y grupo de países y, por último, evaluar el monto de la pérdida o incremento debido a la anexión o agrupamiento de asentamientos rurales y suburbanos dentro de las áreas metropolitanas. El examen del

^{40/} CEPAL, Población y desarrollo en América Latina, Vol. II, Santiago, enero, 1974.

^{41/} Para estos efectos se designa como asentamiento rural a las localidades de dos mil habitantes, considerando suburbanas a las comprendidas entre 2 mil y 20 mil habitantes.

^{42/} Los estudios de Elizaga, J.C. y Ducoff, Louis antes mencionados, dan apoyo a las presentes estimaciones.

cuadro 7 si bien no permite, por las razones ante expuestas, avanzar en una interpretación de las cifras, deja entrever que la incidencia de los distintos componentes del crecimiento urbano es muy distinta en cada grupo de países y por tanto la importancia de la migración rural-urbana varía de acuerdo al grado de urbanización de cada grupo de países.^{43/}

Las repercusiones de los movimientos migratorios sobre la estructura de asentamientos, adquieren caracteres diferentes según se trate de migración rural-rural, rural-urbana, interurbana e intrametropolitana. Para los propósitos de este análisis, tiene especial importancia los tres últimos tipos de movimientos migratorios. Hasta el presente no existen suficientes estudios que liguen los movimientos migratorios al tipo y tamaño de asentamiento de origen y destino -lo que supondría innovaciones en los cuestionarios y en la elaboración de la información censal- por lo que la mayor parte de las estimaciones sólo pueden tener como base las tasas diferenciales de crecimiento, según el tamaño de los asentamientos de destino, las que orientarían respecto a la tendencia de atracción que ejercen los asentamientos receptores. En esta área de estudio no se puede aún extraer conclusiones precisas, tal vez la única afirmación consistente es aquella que reafirma que la atracción ejercida por un asentamiento no está en relación directa con su tamaño,^{44/} y que por lo tanto existen otros elementos de un sistema de asentamientos, además del tamaño, que probablemente ligados a su rol, función y situación geográfica, inciden grandemente en la explicación de su fuerza de atracción, retención o expulsión de población.

Dada la velocidad del proceso de urbanización como a su vez los límites de saturación del "ciclo de urbanización" por que atraviesan los países de América Latina, no es infundado afirmar que cada día cobran mayor importancia los movimientos interurbanos, como es fácil establecer en base a los índices de concentración examinados. Esta situación plantea la gran interrogante para el futuro de Latinoamérica: ¿hasta dónde avanzará el proceso de concentración urbana?. Aún cuando la tasa de urbanización pudiera decrecer y aunque el ciclo de urbanización se acercara a su punto de saturación en algunos países, nada hace pensar que se detenga el proceso de concentración; ello resultará en mayores disparidades regionales del poblamiento y el agravamiento de los "problemas de las áreas metropolitanas".

^{43/} El cuadro 7 ofrece los datos referidos a las tasas de crecimiento diferencial urbano-rural comparados con la tasa de crecimiento natural de la población.

^{44/} Pecht, Waldomiro; op.cit.

En los países de urbanización más alta, una de cada tres personas reside en un asentamiento de más de un millón de habitantes (ver cuadro 6) y uno de tres latinoamericanos vive actualmente en una ciudad mayor de 100 mil habitantes. Estas cifras muestran la importancia de estudiar con mayor detención estos "subsistemas urbanos" que constituyen las ciudades mayores de un millón de habitantes y las ciudades o agrupaciones metropolitanas de tamaño menor; ellas actúan cada vez más autónomamente respecto a la red de asentamientos de cada estado-nación y, por otra parte, experimentan drásticas transformaciones internas de acuerdo a la etapa de la crisis de crecimiento por la que atraviesan.

Es en este contexto en el que se hace necesario asignar importancia a las "migraciones intrametropolitanas" originadas, ya sea por el proceso de reacomodación urbana de los grupos migrantes atraídos a las metrópolis,^{45/} o por el proceso de relocalización originado por el crecimiento natural de los mismos asentamientos.^{46/} Ambos procesos tienen una misma repercusión: la enorme extensión y expansión urbana, unidas a la cada vez más caótica estructura espacio-funcional de las metrópolis, que han llevado a acuñar para ellas el nombre de "concentración de la pobreza". Este rápido análisis no permite entrar en las causas que originan esta situación, pero al menos se puede intentar detectar las principales repercusiones y problemas que se plantean a escala metropolitana.

Ya es un lugar común insistir en la palabra símbolo de los países en desarrollo: "deficits"; lo importante, sin embargo, ya dejó de ser el que existan, para poner el acento en su intensificación. La primera tarea para los países en desarrollo ha llegado a ser no el superar los problemas, sino impedir que se agraven continuamente. La vivienda, la salud, la educación, el transporte, los servicios básicos de urbanización son algunos primeros "síntomas", observables por todos, que definen, en primera instancia, el "problema urbano y metropolitano" de América Latina. Detrás de ellos, no obstante, hay otros hechos que es preciso enunciar, situándolos en la perspectiva de la crisis metropolitana presente.

^{45/} Algunos estudios de las migraciones a las áreas metropolitanas de América Latina, insisten en las distintas fases de instalación urbana de los grupos migrantes, aceptando el hecho mayoritario de la relocalización durante los primeros años de residencia, desde las áreas deterioradas centrales hacia la periferia urbana, en su fase de instalación definitiva.

^{46/} Especial importancia reviste la reacomodación masiva de los estratos altos urbanos desde las áreas centrales antiguas hacia la periferia urbana y sub-urbana, dando origen a asentamientos de baja densidad y con niveles de infraestructura muy altos, correspondientes a países con elevado desarrollo.

La expansión metropolitana desborda el "sitio" geográfico del asentamiento inicial invadiendo, en algunos casos, áreas destinadas a cultivos necesarios al mercado de alimentos metropolitano y, en otros, elevando grandemente los costos de urbanización, ya sea por la extensión de las redes de servicios, como por las dificultades que impone la geografía.^{47/} En muchos casos la expansión trae repercusiones importantes en la calidad del "habitat" implementando para estos fines áreas inadecuadas; en otros, la expansión repercute en las condiciones de "existencia y eficiencia" del transporte y de los servicios básicos de urbanización y equipamiento. Un buen indicador de las graves repercusiones de la expansión urbana improvisada, es el porcentaje de horas activas-hombre perdidas diariamente por efectos de las distancias excesivas, y las insuficiencias del transporte y de la vialidad urbana.

Un segundo gran problema lo constituye la segregación ecológica creciente de los estratos urbanos, originada principalmente por la especulación en torno al suelo urbano-metropolitano. Dos importantes manifestaciones de esta situación son posibles de apreciar: por una parte los estratos altos están en condiciones de "elegir" sus nuevas localizaciones y se desplazan, afrontando los altos costos del suelo urbano hacia la periferia urbana y suburbana. El patrón de asentamiento de estos estratos corresponde a aquéllos de baja densidad, autosuficiencia de equipamiento y excelente standard de infraestructura de vivienda y servicios. Por otra parte, los estratos bajos se mueven hacia la periferia deprimida. No es extraño que en los estudios acerca de la marginalidad urbana se califique a estos asentamientos como "cinturones de miseria", evocando con ello su "expulsión" desde las áreas de suelo urbano valioso hacia la periferia, como efecto de la especulación del suelo urbano, que capitaliza la plusvalía generada a partir de las inversiones estatales en infraestructura.

No menos importante que los puntos anteriores es el que se refiere a la desestructuración espacio-funcional de las principales metrópolis, que mantienen en vigencia el patrón original de asentamiento en torno a un centro único sobrecargado de actividades. Las medidas tendientes a la creación de subcentros para descongestionar el núcleo central, o no se han implementado, o no se prevén con

47/ CEIADÉ, Crecimiento urbano en siete países de América Latina, op.cit., Parte I, p.38. El texto citado permite afirmar que, aún cuando las ciudades tuvieran en lo sucesivo un significativo incremento de sus densidades, cosa que no siempre ocurre, ellas se verán gravemente comprimidas por las necesidades de la expansión de su superficie, la que en algunos casos ya llegó a su límite.

la suficiente audacia y rapidez. Esto plantea la consideración de un aspecto general del problema de la concentración metropolitana, cual es el de la "inadecuación de los ritmos urbanos" entre la rapidez de los requerimientos y la lentitud de las respuestas, situación especialmente clara en los "deficits" inicialmente aludidos y que conciernen en forma especial a la vivienda, equipamiento social y servicios de urbanización.

Esta breve reseña de algunos de los problemas olvidados de la crisis metropolitana apunta a una conclusión: la calidad del medio y de la vida del hombre urbano latinoamericano se deteriora y el tiempo no juega a su favor, ya que cada día serán más los hombres de vida metropolitana y mayores los problemas a los que hacer frente.

Una visión resumida de los últimos puntos enunciados en este análisis referido a los movimientos migratorios y al proceso de metropolización pueden concretarse en:

a) Las migraciones interiores constituyen el principal mecanismo de redistribución de la población y por ello la incidencia de su volumen, dinámica, dirección y carácter, es de fundamental importancia en el estudio de las tasas de urbanización, en el crecimiento urbano y en los índices de concentración experimentado por los países de América Latina.

b) Se estima que al menos un tercio de la población total es migrante, residiendo en un estado o provincia distinta de la de origen.^{48/} Si se consideran los movimientos intra estatales o provinciales esta proporción aumenta significativamente.

c) Dada la distinta etapa de urbanización por la que atraviesan los diferentes países y grupos de países, no es posible ponderar la importancia relativa de cada tipo de migración; sin embargo se estima que en los países de un bajo nivel de urbanización, la migración rural-rural es de primera importancia; para los grupos 1 y 2, o sea los de alta, temprana y rápida urbanización, hay un predominio marcado de la migración rural-urbana e inter-urbana.

d) En algunos países, el rápido crecimiento de las áreas metropolitanas da origen a las llamadas "migraciones intrametropolitanas", que no sólo plantean problemas a la expansión de las metrópolis, sino que ponen de manifiesto la inorganicidad y rigidez de la estructura espacio-funcional interna de la misma.

^{48/} CEPAL, *op.cit.*; Vol. II, enero, 1974. Esta situación se entiende referida a la migración absoluta.

e) La fuerte tendencia a la concentración urbana, especialmente perceptible en las últimas décadas, pudiera no detenerse y aún acentuarse a pesar de descender las tasas de urbanización en el futuro próximo. Esta situación mantiene vigente y aún hace más graves los "deficits" urbanos, tanto los del empleo, como especialmente los de los servicios urbano básicos de vivienda, salud, educación, transporte e infraestructura de urbanización.

f) La expansión metropolitana, consecuencia del acentuado proceso de concentración urbana, ha desbordado el "sitio geográfico", planteando el problema de la remodelación y densificación urbana.

g) Por otra parte se acentúa el proceso de segregación urbana, originado principalmente por la incontrolada especulación del suelo urbano metropolitano, y

h) Por último, la rapidez del proceso lleva a un gravísimo deterioro del medio y de la vida del hombre urbano, por cuanto las transformaciones urbanas requeridas y la dotación de servicios básicos, experimenta un retardo creciente respecto a la velocidad de los requerimientos.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: NIVEL DE URBANIZACION Y DIFERENCIAS E INCREMENTOS
 PORCENTUALES POR GRUPOS DE PAISES, 1950-1970

Grupo N° 1 Países	Porcentaje de la población total en ciudades de más de 20 mil habitantes (Nivel de urbanización)			Diferencia porcen- tual en el nivel de urbanización en el período 1950-1970	Incremento porcen- tual en el nivel de urbanización en el período 1950-1970
	1950	1960	1970		
Argentina	51.7	57.5	64.8	13.1	25.5
Uruguay	45.5	56.5	70.1	24.6	54.0
Chile	38.7	50.0	54.6	15.9	41.0
Cuba	35.4	41.5	47.5	12.1	34.2
Total del Grupo	45.8	53.0	60.0	14.2	31.0

Fuente: Estimaciones de CEPAL y CELADE, Boletín Demográfico N° 10, 1972.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: NIVEL DE URBANIZACION Y DIFERENCIAS E INCREMENTOS
PORCENTUALES POR GRUPOS DE PAISES, 1960-1970

Grupo N° 2 Países	Porcentaje de la población total en ciudades de más de 20 mil habitantes (Nivel de urbanización)			Diferencia porcen- tual en el nivel de urbanización en el período 1950-1970	Incremento porcen- tual en el nivel de urbanización en el período 1950-1970
	1950	1960	1970		
Venezuela	30.9	42.4	55.7	24.8	80.0
México	24.9	32.3	40.5	15.6	61.8
Panamá	23.5	34.9	38.8	15.3	65.1
Costa Rica	21.2	22.3	32.3	11.1	50.0
Colombia	21.0	30.0	43.0	22.0	104.7
Brasil	20.9	29.0	39.3	18.4	88.0
Total del Grupo	22.5	31.0	41.0	18.5	84.0

Fuente: Estimaciones de CEPAL y CELADE, Boletín Demográfico N° 10, 1972.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: NIVEL DE URBANIZACION Y DIFERENCIAS E INCREMENTOS
 PORCENTUALES POR GRUPOS DE PAISES, 1950-1970

Grupo N° 3 Países	Porcentajes de la población total en ciudades de 20 000 hab. y más (Nivel de urbanización)			Diferencia porcen- tual en el nivel de urbanización en el período	Incremento por- centual en el nivel de urbaniza- ción en el período
	1950	1960	1970	1950-1970	1950-1970
Bolivia	19,7	20,5	23,3	3,6	10,8
Perú	18,2	26,0	32,5	14,3	78,5
Ecuador	17,7	25,5	32,9	15,2	85,8
Paraguay	15,5	16,6	20,9	5,4	34,8
Nicaragua	14,2	18,8	24,6	10,4	73,2
El Salvador	12,5	17,0	18,4	5,9	47,1
R. Dominicana	10,3	18,2	27,6	17,3	167,9
Guatemala	10,3	13,2	17,7	7,4	72,8
Honduras	6,8	11,0	15,4	8,6	126,4
Haití	4,7	6,0	6,9	2,2	46,7
Total del Grupo	14,0	18,5	24,3	10,3	73,6

Fuente: Estimaciones de CEPAL y CELADE, Boletín Demográfico N° 10, 1972.

AMERICA LATINA: RESUMEN DE LA URBANIZACION Y DEL CRECIMIENTO URBANO
 POR GRUPOS DE PAISES, 1960-1970.

Países	Tasa Anual Media de Crecimiento			Nivel de Urbanización, Porcentaje de la pobla- ción urbana sobre la población total		Porcentaje del creci- miento demográfico ab- sorbido por las ciudades		Tasa de urbaniza- ción a/
	Población total	Población urbana	Población rural	1960	1970	1960	1970	
Grupo I	1,8	3,0	0,2	53,0	59,7	94,2	1,2	
Grupo II	3,1	6,1	1,5	30,8	41,0	69,4	2,9	
Grupo III	3,0	5,5	2,3	19,0	24,3	39,4	2,4	
TOTAL	2,9	5,2	1,5	32,8	41,4	66,5	2,2	

Fuente: Estimaciones de CEPAL y CELADE extraídas de: CELADE, Boletín Demográfico N° 10, 1972 y de CEPAL, Población y Desarrollo, Vol. I, 1974.

a/ Se entiende por tasa de urbanización el ritmo de aumento de la proporción de la población total que vive en centros de 20 000 habitantes y más.

) 35 (

Cuadro 5

AMERICA LATINA: NUMERO DE CIUDADES Y DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA
SEGUN EL TAMAÑO DE LA CIUDAD, EN VEINTE PAISES, 1950-1970

Tamaño de la ciudad	Nº de ciudades			Población urbana (En miles)			Población urbana en cada categoría (Porcentaje)			Población total en cada categoría (Porcentaje)		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
1 millón y más	7	11	16	16 353	29 789	51 759	40,7	43,9	45,8	10,4	14,4	18,8
500 000- 1 millón	5	8	17	3 336	5 385	11 598	8,3	7,9	10,3	2,1	2,6	4,2
100 000-500 000	49	73	115	10 432	15 651	22 416	26,0	23,1	19,8	6,6	7,6	8,2
50 000 -100 000	58	105	169	3 922	7 133	11 756	9,8	10,5	10,4	2,5	3,4	4,3
20 000 - 50 000	201	319	511	6 143	9 888	15 432	15,3	14,6	13,7	3,9	4,8	5,6
TOTAL	320	516	828	40 187	67 845	112 961	100,0	100,0	100,0	25,6	32,8	41,1

Fuente: Estimaciones de CEPAL y CELADE, Boletín Demográfico N° 10, 1972

Cuadro 6

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL Y URBANA SEGUN NUMERO Y TAMAÑO DE CIUDADES,
POR GRUPOS DE PAISES, 1960-1970.

Países	En ciudades de 20' 000 habitantes y más (urbana)				En ciudades de 100 000 habitantes y más de la población					En ciudades de 500 000 habitantes y más de la población					En ciudades de 1 000 000 de habitantes y más de la población							
	total		urbana ^{a/}		total		urbana ^{a/}			total		urbana ^{b/}			total		urbana ^{c/}					
	1960	Nº	1970	Nº	1960	1970	1960	Nº	1970	Nº	1960	1970	1960	Nº	1970	Nº	1960	1970	1960	Nº	1970	Nº
Grupo 1	53,0	127	59,7	188	42,4	46,2	79,1	21	77,3	25	33,4	37,0	63,1	6	61,8	7	30,1	32,3	56,8	4	54,0	4
Grupo 2	30,8	321	41,0	543	22,5	31,1	73,2	59	75,9	103	15,7	22,5	51,0	12	54,9	20	12,6	19,1	40,9	6	46,5	11
Grupo 3	19,0	68	24,3	97	13,2	17,9	69,1	12	73,5	19	4,6	12,4	24,1	1	50,9	1	4,6	5,7	24,1	1	23,4	1
Total	32,8	516	41,1	828	24,6	31,2	74,9	92	75,9	148	17,0	23,0	51,8	19	56,1	33	14,4	18,8	43,9	11	45,9	16

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico Nº 10, 1972 y estimaciones de CEPAL en "Población y Desarrollo", Vol. I, 1974.

a/ Índice de concentración urbana: porcentaje de la población urbana residiendo en ciudades de más de 100 000 habitantes.

b/ Índice de concentración en ciudades grandes: porcentaje de la población urbana residiendo en ciudades de más de 500 000 habitantes.

c/ Índice de concentración megalopolitana: porcentaje de la población urbana residiendo en ciudades de más de 1 000 000 de habitantes.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO Y DIFERENCIAS PORCENTUALES
URBANO-RURALES POR GRUPOS DE PAISES, 1960-1970

Países	Tasa anual de crecimiento (1960-1970) de la:			Diferencia porcentual entre tasa rural y tasa de la población total	Diferencia porcentual entre tasa urbana y tasa de la población total
	Población total	Población urbana	Población rural		
Grupo N° 1	1,8	3,0	0,2	1,6	1,2
Grupo N° 2	3,1	6,1	1,5	1,6	3,0
Grupo N° 3	3,0	5,5	2,3	0,7	2,5
TOTAL	2,9	5,2	1,5	1,4	2,3

Fuente: Tabla 4 del Apéndice.

IV. EL CRECIMIENTO URBANO Y EL DETERIORO DEL MEDIO

EN AMERICA LATINA */

El deterioro del medio humano urbano ha sido descrito como "un estado disfuncional entre los habitantes de una ciudad y su habitat que tiende a impedir la satisfacción normal y adecuada de sus necesidades afectando por lo tanto negativamente las condiciones de salud física y mental".

En el proceso de su desarrollo, la ciudad latinoamericana no industrial tiende a convertirse en un centro industrial-comercial en que se da un notable aumento de la población, producto de un crecimiento natural elevado y del constante flujo de inmigrantes. A pesar de su relativo dinamismo económico resulta incapaz de absorber en empleo productivo la creciente mano de obra, lo que ha traído graves consecuencias que atañen por igual a las ciudades grandes como a las pequeñas y que se reflejan desfavorablemente en sus respectivos medios humanos. Ciertos aspectos del problema se tornan aún más agudos para las ciudades de menor tamaño, dada la excesiva concentración de las inversiones, los servicios, las oportunidades de trabajo y de desarrollo cultural que tradicionalmente, y como característica de las pautas y formas de desarrollo de los países de América Latina, se da en una o muy pocas ciudades grandes de cada país en detrimento de las demás. La tendencia creciente que existe en la actualidad de establecer industrias en tales centros menores como una forma de descongestionar las áreas de mayor concentración que generalmente corresponden a centros metropolitanos, torna especialmente grave el problema para esos centros.

El deterioro del medio humano urbano tiene numerosas facetas de las cuales se destacará algunas de las más importantes. Conviene resaltar, sin embargo, que la concentración de la población no es la única responsable del deterioro. Tal responsabilidad cabe en primera instancia a las condiciones en que dicha concentración ocurre. Aquellas del subdesarrollo son especialmente adecuadas para producir deterioro.

Tugurización: El abandono por las clases económicamente más favorecidas del área inmediata circundante al centro comercial de la ciudad donde antes residían, (rasgo característico de la transformación de la ciudad debida al cambio de actividad), trajo como consecuencia el deterioro de esta área y su tugurización.

*/ Este capítulo fue preparado por Ligia Herrera.

En las antiguas residencias se arrendaron piezas como habitación para toda una familia sin que tal transformación en el uso fuera acompañada por un aumento de los servicios de higiene o de otras comodidades (cocina, lavaderos, áreas para secar ropa lavada, etc.). Estas antiguas casas son, según lo indican las encuestas, el lugar de alojamiento preferente de los recién llegados a la ciudad, quienes a su vez reciben como allegados a otros inmigrantes que arriban con posterioridad. Su cercanía a los lugares de actividad económica constituyen para estas personas la posibilidad de encontrar trabajo más fácilmente o de trasladarse a él con economía de tiempo y dinero. El hacinamiento, la falta de higiene, el deterioro físico, la incomodidad general, son las características de estas zonas que tradicionalmente acusan las más altas densidades de los centros urbanos. En Santiago de Chile, ciudad que se caracteriza por sus densidades relativamente bajas (menos de 9 000 habitantes desde 1940 a 1960 y ligeramente superior a 9 000 en 1970), las áreas a que venimos refiriéndonos han tenido en igual período de tiempo densidades que superan los 20 000 habitantes por kilómetro cuadrado. Las condiciones de habitabilidad de las zonas de tugurios llegan a tal extremo de deficiencia que los residentes de barrios marginales (reconocidos como áreas de condiciones muy precarias) que han habitado anteriormente en tugurios, consideran más satisfactoria su actual residencia en tales barrios. Encuestas en los barrios El Carmen, El Gavilán y "otros" en las afueras de Bogotá muestran una proporción tan alta como el 73 por ciento de respuestas en este sentido.

Expansión exagerada de la ciudad: El abandono del centro por las clases acomodadas y el apareamiento de tugurios traen como consecuencia situaciones que posteriormente determinan una expansión exagerada del perímetro de la ciudad. Por una parte las clases más favorecidas se trasladaron a áreas alejadas del centro en las que, establecidas en amplios sitios, iniciaron un poblamiento de bajas densidades. Se construyeron seguidamente obras de infraestructura para el fácil traslado de sus moradores hacia el centro de la ciudad que continuó siendo el de la vida económica del país o de la región según el caso, y con ello se facilitó un aumento cada vez mayor de la expansión de tal área. Esa expansión trajo a su vez aparejada otras costosas obras para suministro de servicios de agua, alcantarillado, electricidad y pavimentación que significaron cuantiosas inversiones.

A su vez, los inmigrantes pobres, después de un tiempo de experiencia urbana y apremiados por los altos arriendos, la inseguridad del alojamiento, la estrechez física y otros tipos de presiones, buscan como solución a sus problemas la "invasión" de terrenos. En un comienzo esta clase se asentamientos, con caracteres de extrema precariedad física, crecieron en forma vertiginosa por simple agregación y de manera espontánea, aunque más tarde en la mayoría de los países surgieron entre ellos distintas formas de organización. La estructura espacial de la ciudad se convirtió de esta forma en el reflejo de la estructura económico-social.

Como consecuencia de los dos movimientos descritos las ciudades se expandieron en forma exagerada dándose para algunas de ellas crecimientos que en períodos de alrededor de diez años duplicaron la superficie ocupada. México, Lima, Cali, Monterrey, son algunos ejemplos. En casi todos los casos esa expansión ocurrió con el sacrificio de tierras agrícolas destinadas al abastecimiento de la ciudad. Igual problema ocurre en numerosos centros urbanos que experimentan un aumento menos espectacular en su superficie. La ciudad de Santiago de Chile, por ejemplo, absorbió entre 1956 y 1970 la importante cantidad de 12 254 hectáreas de suelos de riego de la máxima potencialidad. La ciudad de Bogotá en su crecimiento ha ocupado casi un quinto de las tierras aptas para la agricultura de la sabana en que se asienta, y se calcula que de seguir las tendencias actuales esta ocupación habrá sido casi total para el año 2000. En Buenos Aires las tierras de mejor fertilidad fueron fraccionadas en lotes urbanos dando lugar a densidades menores de 20 habitantes por hectárea. Asimismo tuvieron otros usos inadecuados (hornos para ladrillo, por ejemplo). Ambos hechos han disminuido las valiosas reservas destinadas al abastecimiento de la población.

A más del daño fundamental representado por el deterioro de la tierra agrícola, ocurren otros también de gravedad en aquellas ciudades ubicadas en sitios de topografía accidentada que experimentan una marcada expansión. Este caso es bastante frecuente en las ciudades de América Latina tropical en donde frecuentemente las ciudades se ubican en el área montañosa con clima lluvioso. En Colombia se dan buenos ejemplos de esta situación: las ciudades de Pereira, Bucaramanga y Cúcuta sufren el problema de la erosión en el perímetro urbano como consecuencia de la pendiente, las lluvias, los vientos, la naturaleza de los suelos, y la presión de la población que asciende por las colinas. En esa situación son también frecuentes las inundaciones por parte de los cursos de agua que ven crecer

exageradamente su volumen con las lluvias y el aumento del escurrimiento superficial de las aguas como consecuencia de la transformación de antiguos espacios cubiertos con vegetación en calles u otras superficies aplanadas pero con pendientes marcadas que favorecen tal escurrimiento. Por otra parte las obras de desagüe no han aumentado en proporción similar a la del área que se urbaniza y por lo tanto no tienen capacidad suficiente para absorber las crecientes masas de agua que cubren las calles. Los casos de este tipo son muy numerosos; a manera de ilustración podemos mencionar a Río de Janeiro, Bogotá, Neiva y la ciudad de Panamá.

Las características de esta expansión desordenada de las ciudades latino-americanas ha traído como consecuencia en muchos casos descenso en la densidad general de la ciudad a pesar del marcado aumento de población. Ciudad de México, Valparaíso, Mendoza pueden ser citados como ejemplo.

La responsabilidad que cabe en la expansión física de la ciudad a los barrios marginales a que antes nos hemos referido es evidente. En Bogotá las "urbanizaciones incompletas e ilegales" en 1970 ocupaban alrededor de 1 530 hectáreas, mientras que en Guayaquil con una población de alrededor de un tercio de la de Bogotá, llegan a ocupar 800 hectáreas con alrededor de 1 540 manzanas. En la pequeña ciudad de Neiva, Colombia ocupan un quinto del total de la aglomeración. En cuanto a la magnitud de la población agrupada en estos barrios puede indicarse que es impresionante. Así por ejemplo, de las once ciudades peruanas con 50 000 habitantes y más en 1970, seis tenían más del 30 por ciento de su población viviendo en tales barrios, dándose casos como Trujillo y Chimbote en las que más del 50 por ciento de sus habitantes vivía en esas circunstancias (54,9 por ciento y 80,8 por ciento respectivamente), siendo que ambas fueron las ciudades peruanas que registraron las mayores tasas de crecimiento demográfico en el período 1960-1972. Este problema parece ser menos agudo en el Perú para las ciudades ubicadas en la sierra, área de marcada emigración, que para las costeras hacia donde preferentemente se dirigen los migrantes del país. La situación en Venezuela no pareciera ser menos dramática. El promedio de la población de siete ciudades de más de cincuenta mil habitantes (incluyendo Caracas) viviendo en "ranchos" en 1970 fue de 52 por ciento, siendo que en ningún caso el porcentaje de cada ciudad fue inferior a 42 por ciento.

Con la expansión de la ciudad, el aumento de sus habitantes, su mayor desarrollo económico, el aumento de vehículos a motor fue impresionante. Hacia el centro de las grandes ciudades, que continúa por lo general con el mismo plano pre-industrial, convergen diariamente cientos de miles de personas y millares de vehículos que no tienen en él cabida adecuada, produciéndose graves problemas de congestión y accidentes de tránsito. Se ha calculado que del total de viajes de personas en el área metropolitana de Santiago de Chile, cerca del 57 por ciento se realizan al área central de la ciudad, lo cual se traduce en un intenso tráfico de vehículos y un aumento muy considerable del smog que cada vez cubre la ciudad por períodos de tiempo más prolongado causando incomodidad creciente a sus habitantes, afectando su salud y deteriorando de diversas formas el medio ambiente. En México, en 1968, se concentraba en la ciudad capital el 40 por ciento de los 1.6 millones de automóviles que existían en el país, los que descargaron en la atmósfera del valle 4 884 kilos de hidrocarburos y 24 077 kilos de partículas. En Lima, los estudios del Plan de Desarrollo de la ciudad han permitido apreciar que los tiempos de recorrido a lo largo de las vías toman más del doble del que debiera ser considerado normal y que la situación del flujo vehicular refleja durante muchas horas un estado de congestión y saturación vial con grave repercusión en el nivel de seguridad para los peatones en las calles. Según estadísticas de su Departamento de Tránsito el número de víctimas anuales por accidentes de tránsito fue en aumento constante desde 1964 a 1968 así como también el porcentaje de muertes dentro del total de accidentados en los años 1967, 1968 y 1969.

Como consecuencia de las características de la expansión física, el trazado vial de las ciudades no consigue conformar un sistema funcional ya que faltan las adecuadas relaciones, resultando con ello sectorizaciones irregulares en las que la fluidez del tránsito resulta perturbada. A ello habría que añadir el mal estado del pavimento de muchas vías y la carencia total del mismo en otras, a más de la falta de estándares de diseño para las mismas. Si a todo lo anterior añadimos la crisis que sufren los sistemas de transporte colectivo, tendremos como resultado ciudades desintegradas en donde el poblador está condenado a la pérdida de muchas horas y energías que debe dedicar a trasladarse en un sentido u otro dentro de ellas.

Los servicios públicos: Con aumentos tan grandes de población y expansiones físicas tan marcadas, los déficits de servicios públicos se hacen agudos. La pobre calidad de la estructura física es evidente en las ciudades de todos los países de América Latina. Datos de once centros urbanos mexicanos (incluyendo Ciudad de México) nos indican cifras reveladoras para 1960. Así por ejemplo, el más bajo porcentaje de viviendas deficientes entre todas ellas era de 56 por ciento (Monterrey), mientras que en algunas sobrepasaba el 80 por ciento (Ciudad Juárez y Celaya). Apenas una ciudad tuvo menos del 15 por ciento de sus viviendas sin agua (ni en la vivienda ni en el predio) mientras que las hubo con 42 por ciento faltante (Querétaro). La más baja proporción de viviendas sin drenaje fue de 33 por ciento (Morelia), llegando a 65 por ciento en Ciudad Juárez; por último, ninguna ciudad tuvo déficits de baño menores al 44 por ciento de las viviendas. Al compararse las características que se vienen estudiando con el tamaño de la población para ese año y las tasas de crecimiento en el período 1950-1960, se observa una relación directa entre tasas de crecimiento muy altas y grado de deficiencia y que esta situación en general afecta más gravemente a las ciudades menores de 300 000 habitantes (Cuadro 8). Igual relación se aprecia en la proporción de área pavimentada en la ciudad. Para las cuatro ciudades (Tijuana, Culiacán, Mazatlán y Los Mochis) que se tiene información, en 1970 ninguna tenía la mitad de su área pavimentada. De ellas el caso de mayor eficiencia correspondía a Mazatlán como también la tasa de crecimiento más baja, mientras que Los Mochis, con la tasa más alta del grupo, sólo tenía pavimentada un 10,5 por ciento de su superficie. También en este caso se trata de ciudades pequeñas con un reciente desarrollo.

Cuadro 8

CONDICIONES DE VIVIENDA EN ONCE CIUDADES DE MEXICO

1960

Ciudad	Población (miles)	Tasa de crecimiento demográfico (porcentaje)	Viviendas deficien- tes (por - centaje)	Sin agua (por- centaje)	Sin drenaje (porcen- taje)	Sin baño (por- centaje)
México	5 125,0	5,7	63,3	20,0	40,0	50,0
Guadalajara	793,6	7,0	69,6	11,0	30,0	44,0
Monterrey	651,5	6,2	56,0	20,0	44,0	44,0
C. Juárez	261,1	7,9	80,9	25,0	65,0	70,0
León	209,9	5,5	76,1	27,0	40,0	59,0
Tijuana	155,3	9,7	79,2	37,0	66,0	67,0
Morelia	100,8	4,8	71,6	17,0	33,0	53,0
Irapuato	83,8	5,4	71,5	13,0	35,0	45,0
Querétaro	67,7	3,2	77,2	42,0	43,0	56,0
Celaya	58,9	5,5	80,9	25,0	53,0	56,0
Salamanca	32,7	4,7	78,7	35,0	45,0	55,0

Las ciudades grandes tienen frecuentemente problemas similares. Lima tenía en los alrededores de 1970, el 37,5 por ciento de su superficie sin servicios de agua y desagüe y sólo parcialmente con energía. En Bogotá en 1968 el 31,2 por ciento de sus viviendas era deficiente. En Buenos Aires el déficit de la provisión de agua potable alcanzaba al 30 por ciento mientras que los desagües cloacales de los núcleos urbanos de los partidos limítrofes a la ciudad servían aproximadamente al 10 por ciento de la población. Caracas tenía según el censo de 1961 los siguientes déficits en porcentajes: viviendas 34, acueducto 32, cloacas 43, siendo que su población alcanzaba a 1 336 600 habitantes. Con frecuencia el problema de los servicios se complica por razón de la situación económica de la población. En la ciudad de Bahía, Brasil, por ejemplo, en 1969 las posibilidades de abastecer de agua potable a la población cubrirían las necesidades de 504 000 habitantes siendo que su población estimada era de 892 392. Sin embargo, el número de conexiones domiciliarias indicaban que la población servida alcanzaba apenas unas 360 000 personas, o sea apenas el 40 por ciento de la que allí vivía; por lo tanto la deficiencia mayor no era de parte de la oferta del servicio sino de la demanda del mismo debido al bajísimo poder adquisitivo de una parte apreciable de la población. Caso similar ocurría en relación a los desagües cloacales que apenas cubren el 3,3 por ciento del área urbana, ya que en 1960 el número de domicilios era de 121 679 unidades y había apenas 6 334 conexiones a la red, es decir, 5,2 por ciento de las residencias.

Contaminación Ambiental: Se ha indicado que existen dos "categorías sociales" de contaminación: la de la riqueza y la de la pobreza. La primera es un subproducto del desarrollo económico que ocurre solamente donde haya industrialización, concentración urbana y desarrollo. A su vez, el desarrollo económico genera los recursos capaces de controlar tal contaminación; pero el problema fundamental de su control tiene carácter político. La otra categoría es la "contaminación de la pobreza" resultado y fruto de razones generadas dentro de la sociedad capitalista dependiente. Si bien la generación de estas dos categorías de contaminación tienen orígenes directos diferentes, las clases económicamente menos favorecidas son las que sufren ambas con mayor intensidad.

Al iniciarse el desarrollo industrial las fábricas fueron situándose más o menos al azar, sin mediar una zonificación adecuada, sobre todo en la periferia de la ciudad y preferentemente en las cercanías de las carreteras o ferrocarriles que la unían a otros centros. Esta política de ubicación prácticamente no ha sufrido alteración con el transcurso del tiempo.

Con su incesante expansión la ciudad ha ido envolviendo estas fábricas con nuevos barrios residenciales que hoy son víctimas de la contaminación atmosférica gen rada en su interior. El crecimiento industrial, el aumento de vehículos automotores en circulación y el incremento del consumo de combustibles diversos, inciden en el nivel de emanaciones nocivas. De ello no está exento el resto de los pobladores de ciudad una vez que el humo de las chimeneas, las emanaciones de los tubos de escape de los vehículos a motor y los olores poco gratos se esparcen por el ambiente. Esa dispersión está condicionada fuertemente por el sitio de ubicación de la ciudad y su topografía. De tal modo una ciudad ubicada en fondo de valle o rodeada de montañas tendrá niveles de contaminación más elevados que otra equivalente ubicada a la orilla del mar o en campo abierto donde los vientos pueden arrastrar libremente los contaminantes de la atmósfera y de esa forma dispersarlos. De allí la importancia de conocer el régimen de los vientos y su dirección predominante, como factores que deben ser considerados al planificar la zonificación de la ciudad. El problema tiene posibilidades de ser menos agudo cuando se presenta en los trópicos donde se dan fuertes lluvias y se generan poderosas corrientes convectivas de aire.

Entre 1950 y 1960 las ciudades latinoamericanas comenzaron a preocuparse del problema de la contaminación y tal preocupación fue mayor cuando muchas de ellas comenzaron a palparlo y a darse cuenta de su seriedad para el futuro al tomarse en consideración el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial, el urbano y el de los medios de transporte.

Estudios de la Red Panamericana de Muestreo de la Organización Panamericana de la Salud han mostrado que las ciudades más importantes de la América Latina comienzan ya a sufrir los efectos graves de la contaminación atmosférica. De las 14 ciudades para las que se dispone de mediciones continuadas, por lo menos 5 parecen tener su atmósfera ya seriamente contaminada mientras que otras cinco sobrepasan regularmente los niveles de referencia. Su programa de muestreo incluyó originalmente mediciones de polvo sedimentable, polvo en suspensión y anhídrido sulfuroso.

Las treinta estaciones de distintas ciudades de la red de muestreo presentan valores superiores al nivel de referencia de polvo sedimentable. Los valores más altos se encuentran en algunas estaciones de la ciudad de México (hasta 17 veces el valor de referencia), Córdoba y Buenos Aires, Montevideo, Bogotá, Sao Paulo muestran concentraciones bastante elevadas también. Porto Alegre, La Habana, Kingston, Rio de Janeiro y Santiago, sobrepasan 4 y 5 veces el nivel de referencia.

Sao Paulo, Buenos Aires, La Habana, México y Rio de Janeiro presentan los valores más altos de polvo de suspensión con cifras que sobrepasan en más de tres veces el nivel de referencia.

En relación con el anhídrido sulfuroso, algunas estaciones de la ciudad de México, de Caracas, Santiago y La Habana presentan promedios totales por encima del nivel de referencia y promedios mensuales que lo triplican. Rio de Janeiro, Montevideo y Buenos Aires se le acercan a menudo sobrepasándolo en ocasiones.

Las descargas de las alcantarillas han contaminado los ríos y otras corrientes de aguas menores, en Caracas, Bogotá, Lima, Santiago y muchas otras ciudades. Este hecho reviste mayor seriedad cuando como en Caracas, y sobre todo en Santiago de Chile, estas aguas son usadas, sin tratamiento previo para el regadío de cultivos que con mucha frecuencia son de hortalizas. Por lo tanto los suelos de esas áreas agrícolas se encuentran también contaminados y notoriamente afectada la salud de la población por enfermedades de origen hídrico. Ciudades de menor tamaño que las nombradas también han sufrido los efectos de la contaminación de las aguas, causada por los residuos de plantas industriales. La contaminación de las aguas de la bahía de Chimbote, Perú, como consecuencia de las emanaciones de una planta siderúrgica y varias fábricas de harina de pescado es un buen ejemplo.

Niveles de vida: Por razón de la incapacidad económica de las ciudades para absorber la creciente mano de obra, el desempleo es muy frecuente en las áreas urbanas de América Latina. Variando de magnitud considerablemente entre los países, entre las ciudades de un país y entre los estratos de una ciudad, se presenta como un mal endémico y por lo tanto permanente. Parece existir una relación estrecha entre tasa de crecimiento de la ciudad y tasa de desempleo. Así, en la República Dominicana, de las 8 ciudades que en el período 1960-1970 tuvieron las tasas de crecimiento demográfico más alto (5,5 por ciento o más), sólo una tuvo en el año 1970 una tasa de desempleo menor de 22 por ciento.

Los condicionantes de escasa educación y de baja calificación de la mano de obra de la mayoría de los migrantes hace que con frecuencia se encuentren entre ellos altos niveles de desocupación y bajos salarios. De acuerdo con encuesta del CIEDS sobre empleo y desempleo en 8 ciudades colombianas, las tasas de desempleo fluctuaron entre 9,8 por ciento y 18,4 por ciento y del total de desempleados entre 60 y el 80 por ciento pertenecen a niveles ocupacionales de baja remuneración.

Encuesta del mismo tipo realizada en barrios marginales de Managua mostró que 31,31 por ciento de la fuerza de trabajo estaba desocupada en ese momento y que el 40 por ciento de la población ocupada tenía un trabajo de ingresos precarios.

Desempleo, vivienda precaria en áreas marginales de diversos tipos sin agua potable y sin alcantarillado frecuentemente, alimentación deficiente, vestuario inapropiado, mala salud, forman una cadena de relaciones que forzosamente lleva al deterioro del medio. Es la contaminación ambiental de la pobreza.

El cuadro general descrito es ciertamente poco alentador. Se ha indicado que la mayoría de estos fenómenos no son sino manifestaciones sociales anómalas a nivel nacional y multinacional y que la concentración que ocurre en las metrópolis hacen que los mismos sean más visibles. Se añaden a estas manifestaciones visiones optimistas sobre el mayor acceso a la cultura, la posibilidad de obtener mejores trabajos con el tiempo y de adquirir los migrantes mayor conocimiento y comprensión de asuntos políticos. No cabe aquí entrar a discutir estos enfoques. Lo cierto es que cada vez más los gobiernos toman conciencia de que se hace necesario encarar los problemas planteados ya que todo tiende a hacer suponer que el crecimiento de las ciudades de América Latina es un proceso que aún ha de durar muchos años. La efectividad real de las medidas que se tomen para modificar una situación fruto del mismo orden económico-social que ahora pretende modificarla es lo que valdría la pena comprobar.

V. LA DISPERSION DE LA POBLACION RURAL EN AMERICA LATINA */

Siempre que se hace referencia a las características de la distribución de la población de América Latina se da por sentado que existe una alta concentración urbana y una alta dispersión rural. En el estudio de ellas ha recibido mayor atención la concentración urbana, fenómeno más visible, más fácil de estudiar y de cuantificar y que por su misma naturaleza ha capturado la atención de políticos y grupos comunitarios de presión. La dispersión rural en cambio precisamente por tener características diametralmente opuestas: menor visibilidad, menor atención de grupos políticos y sociales y menor posibilidad de definición y cuantificación, continúa siendo fenómeno poco estudiado. El hecho de que la población dispersa constituya un número muy considerable de personas que sólo en los países seleccionados como ejemplo para este estudio (Argentina, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela), sobrepasaban los veinte millones de habitantes (26.3 por ciento) del total en 1960, llegando a constituir en algunos casos más del 40 por ciento de la población total de los países, induce a pensar en la necesidad urgente de prestar mayor atención a su estudio.

Este trabajo intenta solamente presentar el problema de la dispersión rural, medir su magnitud y describir sus características. No tiene por finalidad ni identificar los factores que lo determinan ni buscar soluciones que lo remedien.

Algunos criterios para definir población rural y población dispersa:

La delimitación usada por Naciones Unidas para designar como urbana toda concentración de 20 000 habitantes y más, ha traído como consecuencia que se designe como rural a la población de las localidades que no alcanzan esa cifra. Entendemos que la finalidad de tal delimitación es la de, por un lado, garantizar para fines de comparabilidad entre países, el efectivo carácter urbano de la localidad, ya que a ese nivel se desarrollan efectivamente funciones de tipo urbano. Tal comparabilidad sería imposible de lograr si se trabajase con las definiciones censales de cada uno de ellos. Sin embargo, es por demás sabido que dentro de las condiciones de desarrollo de los países latinoamericanos, son numerosos los centros con menos de 20 000 habitantes que tienen francas características urbanas. Por otra parte, la población considerada rural por las respectivas definiciones censales de los países se agrupa en una gran cantidad de localidades entre las que priman aquellas con un número muy reducido de habitantes. A pesar de su evidente valor para los estudios urbanos la medida a que nos venimos refiriendo no resulta apropiada para los estudios rurales.

*/ Este capítulo fue preparado por Ligia Herrera.

Si bien la densidad de un territorio no es equivalente a la dispersión de su población, ella ha sido utilizada como una forma de indicar esta situación. Un estudio de la distribución de la población de América del Sur en 1950 realizado por las Naciones Unidas^{49/} ya señalaba que sólo a partir de densidades de 25 habitantes y más por kilómetro cuadrado se dan las condiciones que posibilitan relaciones sociales y culturales más estrechas y actividades económicas más diversificadas.

Con el mismo criterio de considerar que una baja densidad es equivalente a una alta dispersión de la población, se han indicado^{50/} como efectos derivados de ella, entre otros, a los que en forma resumida transcribimos a continuación:

1. Efectos sobre la división del trabajo. Al reducirse el número de personas en contacto directo disminuyen las posibilidades de diversificación y especialización del trabajo. La débil densidad, se dice, exige que cada una de las personas, o que en el total un reducido número de ellas, cumplan todas las funciones correspondientes a una zona, derivándose de ahí un nivel técnico rudimentario.
2. Efectos sobre el mercado de mano de obra, ya que la dispersión de la población modifica fundamentalmente tal mercado. Las grandes distancias dificultan al desocupado el conocer las oportunidades de trabajo y al empleador, localizar al trabajador calificado para la función. Las consecuencias derivadas son más desocupados e ingresos reducidos.
3. Efectos sobre la producción. Supone que una proporción elevada de la población rural está muy alejada de los centros de consumo y que el traslado de los productos hasta los lugares de mercado se torna costoso y lento desestimulando muchos tipos de producción. Hay además fuerte obstáculo a la difusión de las innovaciones técnicas debido a la incomunicación.
4. Efectos sobre la distribución y el consumo. La distribución se hace cara y la clientela es reducida. El stock debe ser muy grande en relación al volumen de ventas lo que actúa como factor encarecedor y limitante.
5. Efectos sobre los servicios. (Educación, asistencia a la salud, administración, justicia, servicios culturales, etc.) La gran extensión de los recorridos, una población de bajos ingresos y con malos medios de transporte, torna la existencia de servicios difícil, costosa y de poca eficacia.

49/ Naciones Unidas ST/SOA/Serie A. Estudio sobre Población N° 21. La Población de la América del Sur en el período 1950-1980. Sección IV Distribución Geográfica de la Población.

50/ Situación Económica y Social del Uruguay Rural. Ministerio de Ganadería y Agricultura. Montevideo, 1963.

6. Efectos sobre los grupos sociales y los nexos de sociabilidad. La débil densidad dispersa los grupos sociales reduciendo su número y su vigor.

Pero, no siempre bajas densidades significan necesariamente población altamente dispersa. Pueden ellas darse también en un amplio territorio en donde hay uno o dos centros importantes solamente y una muy reducida población rural. Tal ocurre por ejemplo en el Estado de Amazonas con la ciudad de Manaos en Brasil, o en el Departamento de Loreto en el Perú, con la ciudad de Iquitos. En estos casos no siempre se darían los efectos anteriormente señalados.

Convendría entonces buscar otras formas de establecer con mayor exactitud el concepto de población dispersa, el cual deberá involucrar no sólo el número de habitantes y su distribución espacial, sino además sus características y sus funciones económicas y sociales más sobresalientes. Difícilmente éstas coincidirán en forma sistemática para todos los países. La heterogeneidad de las situaciones locales existentes exige un estudio profundo que sólo podría acometerse después de que se realicen monografías nacionales. De igual modo, convendría determinar las causas principales que motivan el fenómeno de dispersión así como también las consecuencias directas del mismo a nivel regional y nacional. Ello contribuiría notablemente a orientar en forma adecuada las políticas nacionales de población.

Desafortunadamente en el desarrollo de este trabajo no ha sido posible utilizar sino para muy pocos países, datos correspondientes a 1970 porque, o bien los datos censales no han sido publicados o no ofrecen la información necesaria. Aquellos correspondientes a los países que se han seleccionado como ejemplos, salvo los de Argentina y Perú, no definen con claridad lo que se entiende por población dispersa. En el primero de estos países la explicación de lo que es "población diseminada"^{51/} se da por exclusión al indicarse que es aquella "empadronada fuera de localidades". La localidad a su vez es definida como centro poblado cuya existencia real como continente de una población concentrada fuera aprobada por: informe de la autoridad censal correspondiente y figuración en las nóminas de localidades de censos anteriores. Además indica como necesaria la existencia en ella de: servicios postales, escuelas nacionales o provinciales,

^{51/} Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Estado de Hacienda. Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional de Población 1960. Tomos del I al IX.

un trazado de manzanas con calles e identificación numérica de las viviendas, servicios públicos sanitarios, asistenciales, de vigilancia, espirituales, etc. A su vez señala como población rural a aquella empadronada en centros poblados con menos de 2 000 habitantes y a la población diseminada. Por su parte, Perú designa como población diseminada a aquella en localidades menores de 50 habitantes.^{52/}

El documento de las Naciones Unidas "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina"^{53/}, al clasificar las agrupaciones humanas del medio rural latinoamericano según tamaño, modalidad física del asentamiento, vínculos sociales y grado de estratificación social, funciones económicas y relación con la tierra, describe los diferentes núcleos siguiendo un orden de acuerdo a la importancia de la población de sus distintos tipos. En los últimos grados de la secuencia hace aparecer al caserío (de 20 a 200 habitantes) y al asentamiento disperso de menos de 20 pobladores y con no más de dos o tres familias vecinas. Indica que ambos tipos de asentamientos no pueden diferenciarse claramente y que con frecuencia se encuentran combinados. Añade que también suelen encontrarse asentamientos social y físicamente dispersos en que no están bien definidos ni los lazos de vecindad ni los vínculos con una comunidad mayor. Da como ejemplos de estos casos a lo que "ocurre en las zonas tropicales recién colonizadas, los minifundistas de los altiplanos de América Latina y en circunstancias bastante diferentes, entre los agricultores que arriendan tierras y las someten a la explotación comercial". En el trópico, se podría añadir un tipo clásico de poblador disperso que es el agricultor trashumante, sin tierra propia que con su familia permanece de uno a tres años en un lugar dado, tiempo suficiente para desbrozar, plantar, cosechar y agotar con sus métodos primitivos el suelo donde había establecido su sembrado.

Las medidas de dispersión. La necesidad de estudiar el fenómeno aludido torna necesario el desarrollar medidas adecuadas para cuantificarlo. Se ha considerado ^{54/} que al tratar de desarrollarlas para medir tanto el grado de dispersión como el de concentración de la población deberían tomarse en cuenta un número de variables tales como: número de localidades; número de casas en las localidades; población en cada localidad; distancia que las separa. Sin embargo,

^{52/} Perú, Instituto Nacional de Planificación. Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. Sexto Censo Nacional de Población, 1961. Resultados de primera prioridad.

^{53/} Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina. En: Boletín Económico de América Latina. Vol. X, N° 1, marzo, 1965.

^{54/} Monkhouse, F.J. y Wilkinson H.R. Maps and Diagrams, Methuen & Co. Ltd. London, 1967.

la información censal o de otro tipo con que se cuenta en América Latina, no permite elaborar una fórmula que tome en consideración todo este conjunto de variables. Existen índices que consideran por lo general dos o a lo más tres de ellas; la mayoría de los mismos con fines de medir la concentración de la población. De los pocos existentes para medir la dispersión, el más conocido es el de Demangeon^{55/} que presenta la dificultad de que se aplica solamente a divisiones administrativas de segundo orden.

Tomando en consideración lo antes indicado y buscando adaptarse a la realidad de Latinoamérica, en este trabajo se ha tratado de elaborar un sistema que no sólo indique con una exactitud adecuada el grado de dispersión de la población en las principales divisiones administrativas de los países seleccionados como ejemplo, sino que también tome en consideración, para definirlo, algunas características de la población y de la vivienda de las localidades.

En primera instancia cabría determinar a qué nivel se consideraría como dispersa una población aunque se la identifique con una localidad. La cifra de hasta 200 habitantes, límite para que una agrupación se califique como caserío según el trabajo de Naciones Unidas antes citado, pareció adecuada dado que, como el mismo trabajo indica, no puede diferenciarse claramente el asentamiento disperso del caserío, en la mayor parte de América Latina. Si bien esta cifra supone la existencia en el lugar poblado de alrededor de 40 casas, la experiencia en el terreno y la observación de los mapas^{56/} a escala amplia indican que ello no significa en la mayoría de los casos que la población viva agrupada pues las habitaciones se encuentran por lo general esparcidas en un amplio territorio, a distancias casi siempre considerables unas de las otras y con muy escasa cohesión como núcleo. Se tropieza, sin embargo, con el problema de que la mayoría de las publicaciones censales al desglosar el número de lugares poblados y de habitantes según la magnitud del lugar poblado, no acostumbran agruparlos en categoría que tomen como división 200 habitantes, siendo las agrupaciones más frecuentes, menos de 50, 50 a 99 y 100 a 499.

En estas circunstancias, el censo de Panamá, volumen 1, Lugares Poblados de la República^{57/}, constituyó un poderoso auxiliar para ayudar a tomar una determinación. La riqueza de información para cada lugar poblado del país permitió

^{55/} Citado en, Derreau, Max. Tratado de Geografía Humana. Editorial Vincens-Vives. Barcelona 1964, Pág. 384.

^{56/} Se usaron para el caso Mapas de la República de Panamá.

^{57/} República de Panamá. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de 1970. Vol. I, Lugares Poblados de la República. Panamá.

la elaboración de una muestra utilizando diferentes características de la población (analfabeta, ocupada en la agricultura) y de las viviendas (sin agua potable, sin servicios sanitarios, con piso de tierra, sin luz eléctrica) de las localidades de hasta 499 habitantes. Para controlar el grado de estabilidad de los resultados obtenidos se tomaron además las características de las localidades de 500 a 699 habitantes. Los resultados de la muestra fueron graficados para las dos provincias consideradas como de máxima dispersión^{58/} (Veraguas), gráfico N° 1, y de mínima dispersión (Panamá), gráfico N° 2. La observación de ambos gráficos permite llegar a conclusiones de valor sobre la forma como los indicadores usados evolucionan de acuerdo con el tamaño de la localidad. A continuación se destacan algunas de ellas:

1. Tanto en el caso de máxima como de mínima dispersión las características en localidades de tamaños menores, excepto el analfabetismo, muestran muy altos porcentajes. Sin embargo, éstos son menores en la provincia de dispersión mínima (entre 87 y 69 por ciento), que en la dispersión máxima (entre 93 y 99 por ciento). Puede deducirse de lo anterior que la situación negativa de las características estudiadas se agudiza con el aumento de la proporción de las localidades que forman el conjunto de menos de 500 habitantes, ya que esta proporción generalmente es mayor en los casos de máxima dispersión.
2. En ambos casos las variables muestran, en un sentido general, un descenso que tiene relación con el aumento gradual del tamaño demográfico de la localidad.
3. En el caso de la provincia de máxima dispersión los indicadores a que se ha aludido, después de presentar niveles muy similares que hacen aparecer las curvas en la gráfica como un haz, van distanciándose paulatinamente a medida que el tamaño de la localidad aumenta. A ello contribuye especialmente el drástico descenso de los porcentajes de los indicadores que representan servicios proporcionados por el Estado o el resultado de campañas estatales en las que se les da

^{58/} Para determinar el grado de dispersión de las distintas provincias se procedió de la siguiente forma: se calculó para todas las del país la proporción de habitantes en localidades de menos de 500, con relación a la población total de la provincia. Se le dió calidad de provincia con máxima dispersión a aquella en que el porcentaje fue más alto y se consideró provincia con mínima dispersión a la que registró el porcentaje menor. A su vez se le dió categoría de provincia con dispersión media a la que tuvo un porcentaje que fue el promedio aproximado entre el máximo y el mínimo registrado en el conjunto de provincias. El mismo sistema fue empleado en los demás países seleccionados como ejemplo, de manera que la medida representa en cada caso la situación del respectivo país adaptándose a sus peculiaridades.

a los habitantes orientación y/o se les presta colaboración directa, como son los casos de agua potable y de servicios sanitarios. En cambio, aquellas variables que representan más directamente el nivel económico de la población, tienen un descenso porcentual mucho menos marcado (vivienda con piso de tierra y población dedicada a la agricultura).

4. En el caso de la provincia con mínima dispersión, que corresponde en Panamá a aquella en que se encuentra la capital del país, se observa que para las localidades pequeñas son menores las variaciones entre los indicadores que alcanzan los porcentajes máximos. Las curvas que los representan no muestran una tendencia continua hacia la disminución de acuerdo con el tamaño de la localidad sino que presentan oscilaciones y cambios de dirección, lo que tal vez puede atribuirse a:

a) la cercanía o no a centros urbanos de importancia; b) la existencia de una mejor y más densa red de comunicación vial; c) la cercanía del poblado a tales vías de comunicación o a sistemas de tendidos eléctricos de importancia. A diferencia de lo que ocurre en el caso de la provincia de máxima dispersión las curvas que representan condiciones particulares que dependen directamente de la población tienen un comportamiento similar a aquellas que representan servicios estatales o aquellos en que se presta guía y/o colaboración directa a la población. Ello estaría sugiriendo un mejor nivel económico y cultural de la misma.

5. En ambos casos, tres de las variables muestran niveles de más del 50 por ciento para todos los grupos de localidades de menos de 500 habitantes. Esta situación varía para la provincia de mínima dispersión al sobrepasar este umbral de población, iniciándose un claro descenso de los porcentajes correspondientes a cinco de las seis variables. En cambio en el caso de la provincia de dispersión máxima la situación de las variables con porcentaje sobre 50 se mantiene inalterada más allá del umbral mencionado.

6. En los dos casos estudiados las curvas muestran, al sobrepasar el grupo 400-499 habitantes, un cambio evidente en su evolución. Descienden marcadamente en la provincia con baja dispersión y se estabilizan en la de máxima.^{59/}

Tomando en cuenta el análisis anterior se optó por considerar como población dispersa la que vive en localidades de menos de 500 habitantes. La anterior decisión se apoya en el reconocimiento de que estas localidades parecen tener características deficitarias similares en cuanto a servicios y condiciones de vida. Además, se cuenta para ellas con información censal suficiente.

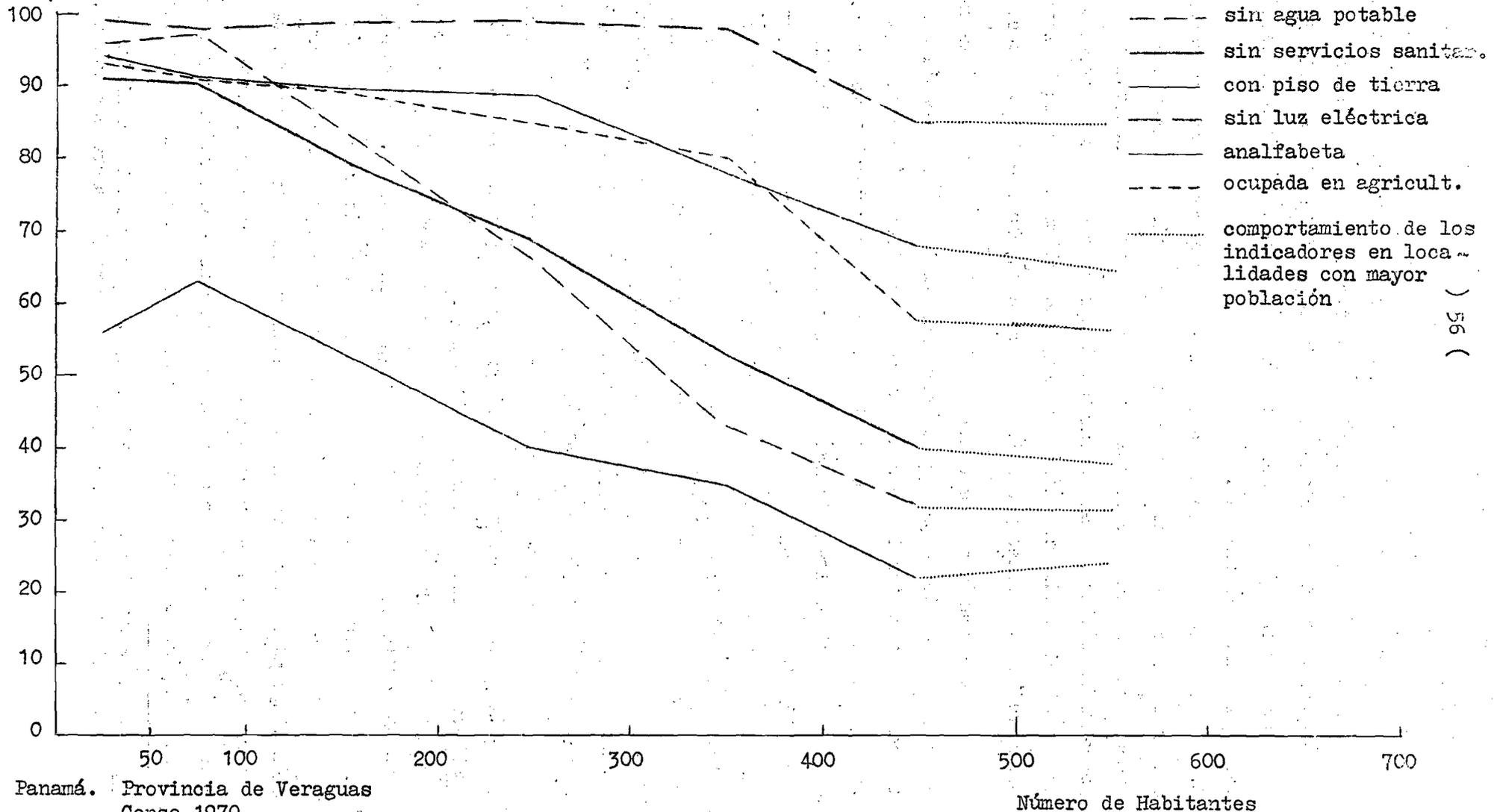
^{59/} El reducido número de localidades en la provincia de máxima dispersión entre 600 y 700 habitantes no permitió continuarla hasta ese tamaño.

Gráfico 1

CONDICIONES DE LA POBLACION Y DE LA VIVIENDA EN LOCALIDADES DE MENOS DE 500 HABITANTES

Dispersión Máxima

Porcentaje de Viviendas
(o de Población)



Panamá. Provincia de Veraguas
Censo 1970

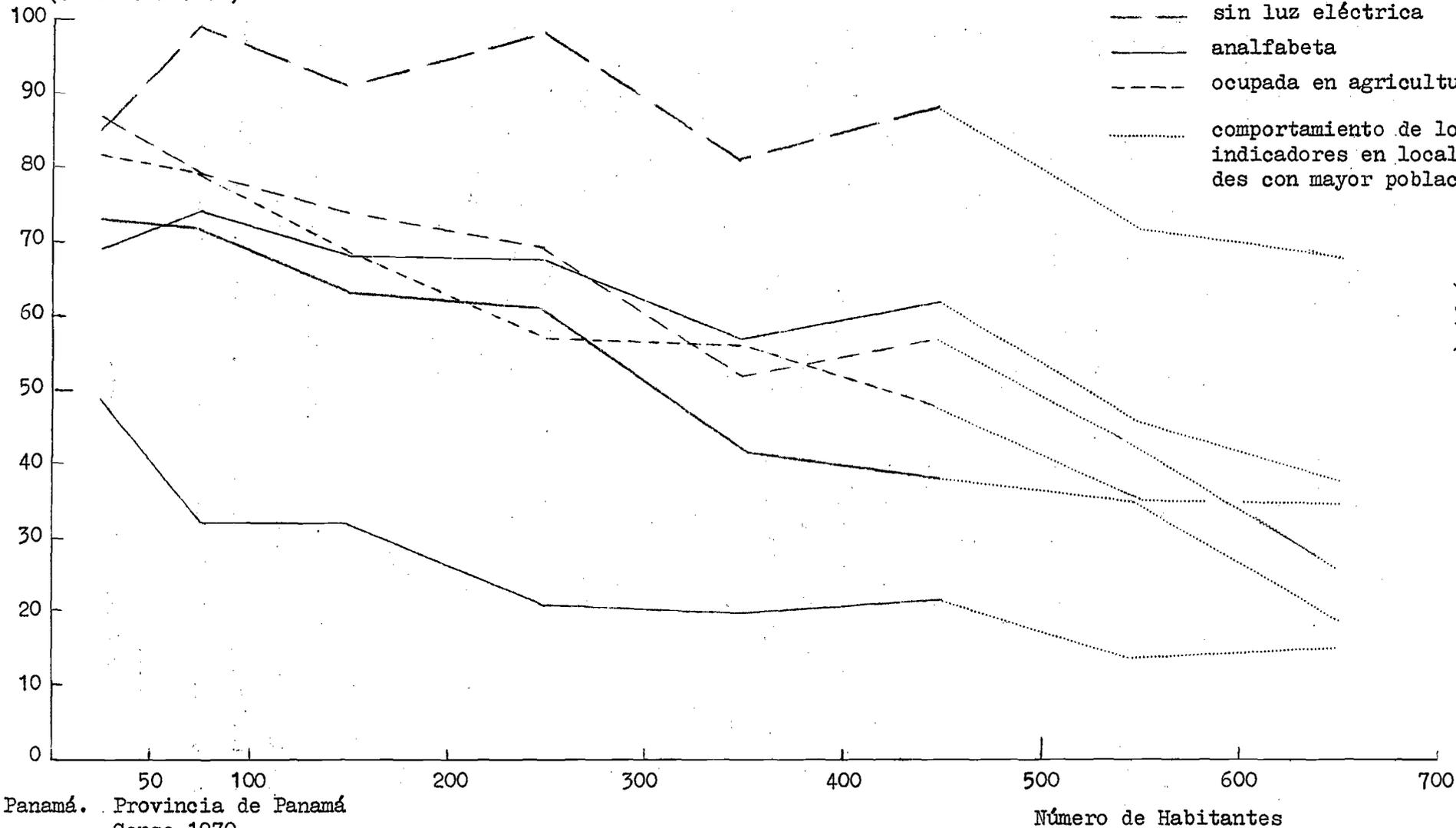
Número de Habitantes

Gráfico 2

CONDICIONES DE LA POBLACION Y DE LA VIVIENDA EN LOCALIDADES
DE MENOS DE 500 HABITANTES

Dispersión Mínima

Porcentaje de Viviendas
(o de Población)



Panamá. Provincia de Panamá
Censo 1970

Número de Habitantes

Evidentemente, la situación panameña no es necesariamente reflejo exacto de lo que ocurre en otros países de América Latina. Ya antes se había indicado la necesidad de realizar monografías nacionales sobre el tema, reconociendo que las características y funciones económicas y sociales más sobresalientes no coinciden perfecta y sistemáticamente para todos los países dada la heterogeneidad existente. Sin embargo, las diferencias no son tan profundas como para que no permitan aplicar con éxito el criterio descrito anteriormente, tal como puede apreciarse en el cuadro N° 9 que compara lo que ocurre con los indicadores empleados para la muestra de Panamá en provincias con dispersión máxima, media y mínima, con las de igual categoría en Argentina, Ecuador, México y Panamá.

Se observó en los ejemplos empleados que si bien casi siempre^{*/} hay coincidencia entre dispersión mínima y altas densidades no ocurre lo mismo en el caso de las dispersiones máximas con respecto a las densidades más bajas.

Con el criterio adoptado de considerar dispersa la población que vive en localidades de menos de 500 habitantes, se ha preparado el cuadro N° 10 que muestra la magnitud del problema en los seis países seleccionados, dando siempre que fue posible obtener la información, cifras para más de un censo de manera de poder apreciar la evolución de la situación. El promedio de habitantes por localidad permite apreciar la importancia que en el conjunto tienen las localidades muy pequeñas que son, como quedó demostrado las que presentaban las peores condiciones de todo tipo. Preocupa comprobar que de los países seleccionados sólo Argentina y Venezuela muestran un aumento del número promedio de las localidades de menos de 500 personas. El caso argentino presenta peculiaridades aclaradas en las notas a/ y b/ del cuadro. Conviene recordar tal como se ha indicado anteriormente, que el tamaño de la localidad no parece ser el único responsable de la situación negativa de las características de las mismas, sino que ellas están influenciadas además, a nivel regional, por la proporción de localidades de este tipo existentes.

De los países incluidos en el cuadro, sólo Argentina acusa una reducción considerable tanto en el número y proporción de las localidades menores de 500 habitantes como en el de la población que las habita. Ecuador se encuentra en el extremo opuesto habiendo registrado un aumento en los dos aspectos. De

* / No es así en el caso de México.

Cuadro 10

GRADO DE DISPERSION DE LA POBLACION EN SEIS PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA. CENSOS 1950-1970

País	Año aproximado del censo	Población total	Total de localidades	En localidades de menos de 500 habitantes				Promedio de hab. por localidad
				Localidades		Población		
				Número	% del total	Número	% del total	
Argentina	1950	15 893 827	3 475	2 153	62.0	5 110 312 a/	32.2	171.6 b/
	1960	20 013 793	3 054	1 073	35.1	3 811 731 a/	19.0	290.1 b/
Ecuador	1950	3 202 757	11 104	10 022	90.3	1 372 881	42.9	137.0
	1960	4 476 007	20 812	19 718	94.7	1 988 688	44.4	100.9
México	1950							
	1960	34 923 129	89 612	78 653	87.8	7 968 492	22.8	101.3
Panamá	1950	48 225 238	97 580	83 705	85.8	8 360 231	17.3	99.9
	1960	805 285	6 638	6 477	97.6	400 715	49.8	61.9
Perú	1950	1 075 541	8 595	8 401	97.7	476 413	44.3	55.7
	1970	1 428 082	9 313	9 024	96.9	538 334	37.7	59.7
Venezuela	1950	9 906 746	78 274	75 858	96.9	4 247 950	42.9	55.0
	1960	5 034 838	40 459	39 633	98.0	2 015 575	40.0	50.9
	1960	7 426 743	24 177	23 127	95.7	1 958 241	26.4	84.7

Total de población de los 6 países en 1960: 77 821 959

Población dispersa de los 6 países en 1960: 20 446 022 (26.3%)

a/ Incluye la población que el censo empadronó fuera de "localidades" y designó como "diseminada".

b/ Se excluyó la población considerada diseminada. La población total en localidades de menos de 500 habitantes fue de 369 410 y 311 227 en los años 1950 y 1960 respectivamente.

Fuentes: Ecuador, Ministerio de Economía, Primer Censo de Población del Ecuador 1950, Volumen Único.

Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación, División de Estadística y Censos, Segundo Censo de Población y Primer Censo de Vivienda 1962, Tomo I.

Perú, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Anuario Estadístico del Perú, 1966.

Perú, Censo de Población 1940.

México, Dirección General de Estadística: VIII Censo General de Población 1960, Resumen General; Localidades de la República por Entidades Federativas y Municipios, Tomo I y II. IX Censo General de Población 1970, Resumen General.

Panamá, Dirección de Estadística y Censos: Censos Nacionales de 1960, Vol. I, Lugares poblados de la República. Censos Nacionales de 1970, Vol. I, Lugares poblados de la República.

Venezuela, Dirección General de Estadística y Censos Nacionales, Anuario Estadístico de Venezuela, 1957-63.

Datos de la Unidad de Población, CEPAL, obtenidos de: Argentina, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Censo Nacional de Población 1960, Tomos I al XI.

Resumen

No obstante las dificultades enfrentadas en cuanto al uso de definiciones censales, la disponibilidad de datos estadísticos básicos, etc., esta primera aproximación al estudio de la dispersión de la población de los países latinoamericanos ha permitido sustanciar en forma cuantitativa algunas características del fenómeno:

1. Se ha confirmado la asociación positiva que existe entre alta dispersión de la población y características negativas en cuanto a niveles de vida y disponibilidad de servicios para la misma.
2. Si bien no ha sido posible disponer de datos de censos de 1970 en todos los casos, las cifras permiten afirmar que en las dos últimas décadas no obstante los avances logrados en los países latinoamericanos en las áreas urbanas, sectores importantes de la población total que residen en áreas rurales continúan presentando patrones de asentamiento que hacen imposible su real incorporación a la vida social y económica del país.
3. Aún cuando es difícil apuntar a un tamaño mínimo a partir del cual puedan superarse las condiciones negativas que una alta dispersión de la población supone, los análisis incluidos en este estudio, parecen señalar que en el actual nivel de desarrollo de los países latinoamericanos, tal meta se lograría a partir de agrupaciones de más de 500 habitantes.
4. Este breve estudio ha contribuido también a señalar la necesidad de monografías nacionales que al examinar detalladamente el contexto económico y social en que se da el nocivo fenómeno de la alta dispersión de la población en el territorio, permitan también apuntar hacia posibles medidas de política gubernamental tendientes a corregirlo.

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. CENADE. Santiago de Chile, 1974; mimeografiado.
- Herrera, Ligia. Crecimiento Urbano en Siete Países de América Latina. Parte I. Aspectos Urbano-Geográficos. CENADE. 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 Area 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.
- Utria, 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).

▲
C
S

▲
C
S