

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE
URBANIZACION Y EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA*

CELADE - SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA

Abril, 1981

*/ Documento preparado por Ricardo Jordan, Director Asistente del CELADE

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.

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, 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 pueden ser, 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, como son entre otras, el medio técnico en ellas existentes, 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 del proceso de 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 puede constituirse 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 y 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 acelerado, 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 topes 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 socioeconómico 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.

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 se 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, etc.

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.

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; pensamiento que se inscribe en el concepto más amplio de las relaciones entre la población y el desarrollo y sus implicaciones para la formulación de políticas.

De esta manera, el estudio de las interrelaciones entre la estructura y dinámica de la población y el cambio social, o más específicamente el desarrollo, ha pasado a ser una preocupación central en la investigación en ciencias sociales orientada a la definición de políticas.

Esta preocupación surge, esencialmente, de una conciencia cada vez más generalizada de que el llamado "problema de población" es un concepto ambiguo, de un alto nivel de relatividad y que tanto la precisión de su sentido, naturaleza y alcance, como su interpretación, resultan de un proceso de evaluación de alto contenido valórico e ideológico.

Así por ejemplo, algunos entienden por "problema de población" los supuestos obstáculos que una estructura y dinámica demográfica específicas representan para la consecución de determinadas metas de desarrollo, generalmente referidas, entre otras, a la oferta de empleo productivo, a la distribución del ingreso, del consumo y de los servicios.

Otros consideran que el "problema de población" no es otra cosa que el variado y complejo conjunto de carencias e insatisfacciones de diversa índole que afectan al bienestar de la población de un determinado país, o a segmentos mayoritarios de ella, y cuya explicación puede encontrarse en los diferentes elementos estructurales del sistema social.

Finalmente, hay quienes visualizan este "problema" como radicado en la gama de interacciones existentes entre el conjunto de subestructuras de la estructura societal, de las cuales la demográfica es una más. Así considerado, el problema no queda determinado solamente por la relación entre una población que crece exponencialmente y los recursos, bienes y servicios, concebidos como próximos al "límite de crecimiento" sino que, además, entre otras, por la forma en que se utilizan la fuerza de trabajo y los recursos, se distribuye la producción y el ingreso, se acumula capital y se apropia el excedente. Es decir, que en ambos términos de la ecuación y no sólo en uno de ellos, es dable encontrar grados de libertad para la acción correctiva.

De acuerdo con esta concepción, ni el crecimiento ni la distribución de la población son problemas en sí mismos; pasan a constituir problemas cuando, en situaciones concretas, inciden negativamente en los niveles de vida y, en última instancia, en el bienestar de la población. Aun cuando no es fácil sostener una noción generalmente válida de bienestar, esta referencia permite precisar que el crecimiento no es un problema de exceso demográfico, sino más bien de inadecuación entre la fuerza de trabajo y los restantes factores de producción, particularmente el capital. Del mismo modo, la distribución de la población no es un problema de desequilibrio geográfico, sino más bien de inadecuación entre la ocupación efectiva del territorio, su utilización y su apropiación.

En la perspectiva trazada más arriba, se entiende que las políticas de población, en su acepción más amplia, quedan referidas a las relaciones entre la estructura y la dinámica demográficas por una parte, y las estructuras productiva, social, política e ideológica, por otra. El análisis científico relevante para políticas de población deberá realizarse, entonces, en la perspectiva de que estas políticas constituyen normas de conducta pública que, enmarcadas en las estrategias globales y sectoriales de cambio, se diseñan con el propósito de modificar esas relaciones.

Así, la necesidad de investigar más profundamente las relaciones entre población y desarrollo se constituye en una tarea prioritaria en relación con la formulación, ejecución y evaluación de políticas; en general en relación con la planificación del desarrollo. La tarea es amplia y compleja, lo que obliga a definir las prioridades de investigación en este campo.

Respecto del tema de la presente exposición, parece evidente que la desequilibrada distribución de la población entre distintas regiones y la metropolización creciente, plantean el problema de la distribución espacial de la población con una importancia al menos tan grande como la de la tasa de crecimiento.

El estudio de las interrelaciones entre el proceso de urbanización, la estructura espacial del poblamiento, con los niveles y modalidades del desarrollo y la estructura y dinámica de la población, permitirá clarificar y explicar las diversas formas que históricamente ha adoptado la distribución espacial de la población en los países de la región. Permitirá, asimismo,

indagar sobre las causas y consecuencias demográficas, sociales y políticas de la actual estructura de poblamiento en América Latina y, por consiguiente, incrementará la base científica necesaria para el diseño de políticas dirigidas tanto a los elementos determinantes de la urbanización y la estructura urbana, como a los variados efectos de algunas de sus características específicas.

A su vez, habrá que determinar las alternativas de acción más recomendables para lo que es necesario investigar; por una parte, la capacidad de los sistemas políticos de la región para dar, o no, origen a políticas de población y, por otra, la influencia y las presiones que ejercen organizaciones y agencias externas para producir determinado curso de acción. Igualmente, será necesario hacer un trabajo de seguimiento del desarrollo e implementación de las políticas de población que facilite la permanente evaluación, no sólo de los resultados, sino que también del grado de efectividad de las diversas medidas e instrumentos que ellas utilizan.

Nos encontramos, evidentemente, frente a una tarea compleja y de inmensa magnitud que debe ser adecuadamente comprendida por los científicos sociales latinoamericanos. Su éxito dependerá tanto del reconocimiento de la ineludible necesidad de profundizar los análisis y hacerlos de manera cada vez más rigurosa, como de la necesidad, no menos ineludible, de vincularlos estrechamente a los problemas que enfrenta la región y que requieren de una más urgente solución.