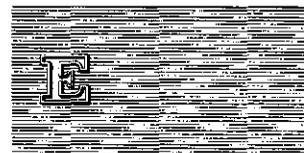


NACIONES UNIDAS



**CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL**



**Distr.
GENERAL**

**E/CEPAL/G.1271
E/CEPAL/SES.20/G.9
16 de diciembre de 1983**

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

**LA URBANIZACION, EL CRECIMIENTO URBANO Y LA CONCENTRACION EN
EL PROCESO DE ASENTAMIENTO EN AMERICA LATINA.
UNA VISION GENERAL**



900022901 - BIBLIOTECA CEPAL

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
Introducción	1
I. EL PROCESO DE ASENTAMIENTO EN AMERICA LATINA. EXPRESIONES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS	5
1. Expresiones demográfico-espaciales de la urbanización	5
2. Expresiones socioeconómicas del proceso de urbanización ..	8
3. Problemas y desafíos planteados por la concentración urbana	14
II. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y POLITICAS PUBLICAS	16
Notas	18

10/10/10

Dear Sir,
I have received your letter of the 10th inst. in relation to the above matter and I am sorry to hear that you are not satisfied with the results of the investigation conducted by the Police.

I have discussed this matter with the relevant authorities and we are sorry that we cannot provide you with a more definitive answer at this time. We will continue to investigate the matter and will contact you again as soon as we have more information.

Yours faithfully,
[Signature]
[Name]
[Title]

RESUMEN

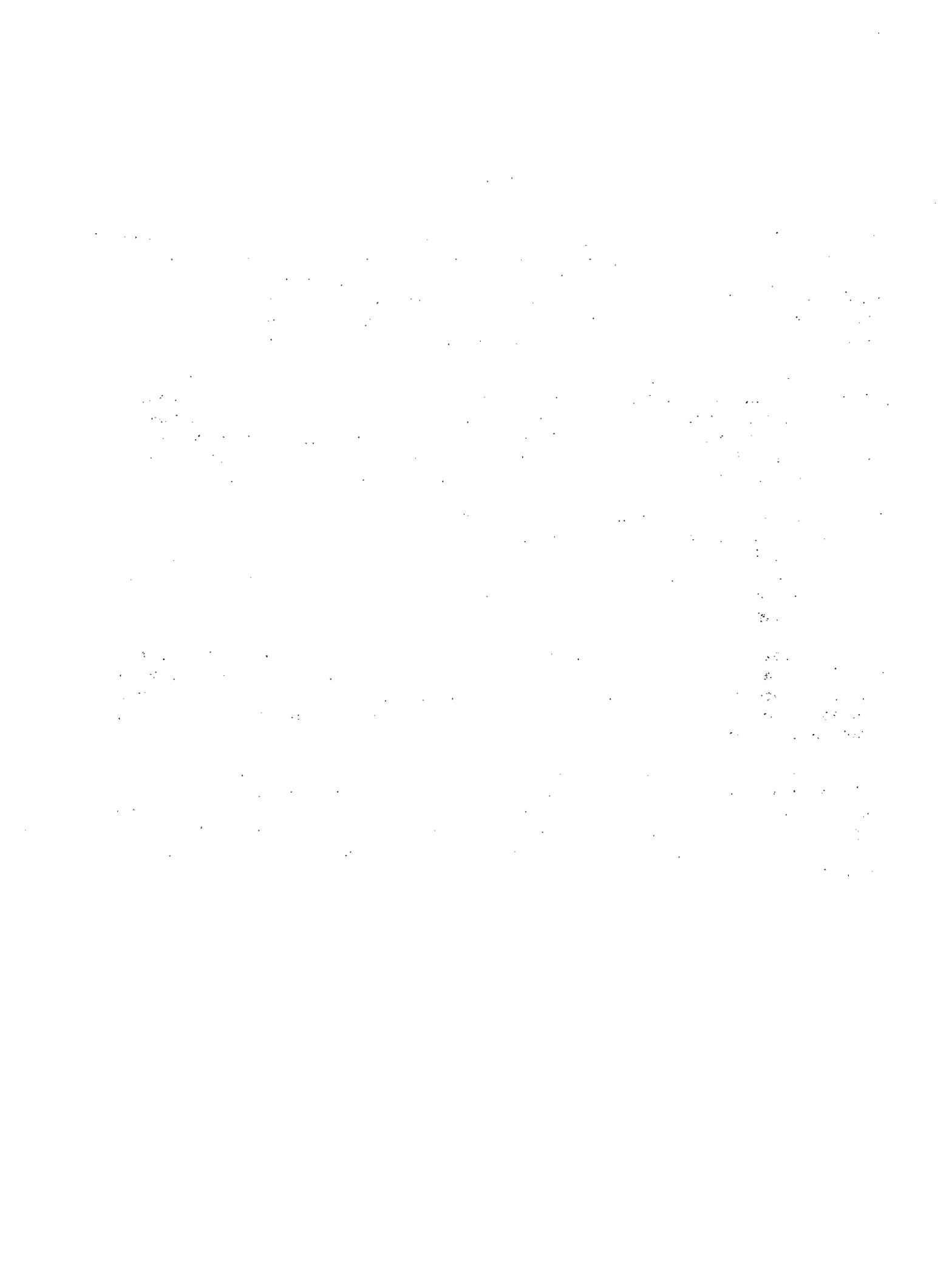
La definición de políticas de ordenamiento territorial y de mejoramiento y control del hábitat, así como la planificación de los asentamientos humanos, requieren un análisis profundo de las relaciones entre los procesos vinculados a la distribución de la población y las tendencias del desarrollo económico. Particular atención en la región merecen en este sentido la urbanización, el acelerado crecimiento urbano y, especialmente, la concentración metropolitana.

En el presente documento, luego de destacarse el carácter veloz de los procesos señalados y analizar sus más importantes determinantes y consecuencias económicas, sociales, políticas y demográficas, se hace referencia a algunos vacíos que presenta la investigación respecto de esos determinantes y consecuencias. Igualmente se describen las principales vertientes sustantivas que han dado apoyo a la formulación de políticas en este campo en el pasado.

En seguida, en el documento se reseñan algunas expresiones demográfico-espaciales y socioeconómicas del proceso de urbanización de América Latina haciéndose referencia a sus muy importantes tendencias concentradoras de población y a sus relaciones con ciertos cambios en las estructuras agrarias y la industrialización; se presta atención a las pautas de estratificación social y a las modalidades de organización del espacio urbano.

No obstante que se reconoce la carencia de conocimientos adecuados sobre la materia, se argumenta que muchos problemas de deterioro del medio y de insatisfacción de necesidades básicas de la población urbana obedecen a las condiciones propias de los estilos de desarrollo predominantes en la región más bien que al tamaño o al ritmo de crecimiento de las ciudades.

El documento concluye con unas notas críticas acerca de las tesis relativas al "tamaño óptimo" de los centros urbanos y al "desarrollo espacialmente equilibrado" de los sistemas urbanos, en las cuales se han basado algunas proposiciones de política y ciertas acciones públicas que han tenido el carácter real de meros paliativos de síntomas que reflejan situaciones estructurales profundas que no han sido tocadas.



INTRODUCCION

Una de las características más notables del proceso de asentamiento humano en América Latina es la acentuada tendencia hacia la urbanización y concentración de la población y a la constitución de sistemas de asentamientos predominantemente urbano. Se trata, por cierto, de un proceso de honda raigambre histórica cuyas expresiones tienen larga trayectoria. Sin embargo, las modalidades que reviste su evolución reciente le confiere atributos particulares. Uno de ellos es la aceleración del ritmo con que grandes sectores sociales se incorporan a formas nuevas de producción, consumo y gestión; otro consiste en la formación de grandes ciudades, áreas metropolitanas y regiones urbanas, que prevalecen dentro de los sistemas urbanos nacionales.

Existen abundantes datos empíricos acerca de la aceleración del proceso de urbanización de la sociedad a escala global y del surgimiento de grandes conglomerados urbanos. En diversos estudios realizados por las Naciones Unidas se muestra que todavía en 1850 apenas el 4.3% de la población mundial residía en ciudades de 20 000 o más habitantes; un siglo después, en 1950, los habitantes de esas ciudades representaban la quinta parte de la población del planeta, y en 1970, uno de cada cuatro habitantes de la tierra vivía en localidades de ese tamaño. A su vez, mientras en 1850 sólo se contaban tres ciudades que poseían un millón de habitantes o más -Londres, Pekín y París-, en 1950 había 77 urbes de tal magnitud y, en 1970, llegaban a 160. Las proyecciones indican que en el año 2 000 habrá unas 250 de estas ciudades, noventa de las cuales superarán los cuatro millones de habitantes y dos tercios de ellas se situarán en regiones de menor desarrollo.^{1/}

De las cifras precedentes se infiere que la urbanización se ha ido acelerando y ha dado lugar al surgimiento de ciudades de magnitudes considerables. En la medida que ese ritmo expansivo se mantenga, las áreas urbanas continuarán multiplicándose y ampliándose. Si bien se registran indicios de una atenuación del crecimiento relativo de las ciudades mayores en relación con el de las de tamaño intermedio, el proceso de urbanización ha dado origen a nuevas formas espaciales en las que las antiguas fronteras de las ciudades pierden sus contornos definidos para dar paso a grandes conglomerados o megalópolis de varios millones de habitantes. No parece exagerado estimar que hacia el año 2000 pueda existir una decena de conurbaciones, o regiones urbanizadas con más de 30 millones de habitantes cada una.

A pesar de que las dimensiones con que se manifiesta el proceso de urbanización han sido motivo de creciente preocupación, los determinantes y efectos esenciales del mismo no parecen haber sido adecuadamente analizados. Aun cuando suele reconocerse que el rápido crecimiento demográfico, las modificaciones de las estructuras agrarias e industriales, las formas de relacionamiento externo de las sociedades nacionales y las innovaciones tecnológicas -particularmente en materia de transporte, comunicaciones e infraestructuras físicas- son elementos coadyuvantes del proceso de urbanización, el conocimiento que se tiene acerca de las interrelaciones más globales de este proceso con el de desarrollo sigue siendo débil. La investigación acerca de la repercusión que este proceso tiene

sobre la dinámica y la estructura de la población, las formas y escalas de producción, los estilos y pautas de distribución y consumo, las transformaciones que experimentan las relaciones sociales, las modalidades de organización político-institucional y aun sobre ciertas dimensiones culturales e ideológicas, constituye un desafío de grandes proporciones.

Parte importante de los estudios relativos al proceso de urbanización ha consistido en la elaboración de diagnósticos de situaciones que se perciben como críticas y que, a menudo, se denuncian con tonos de dramatismo. Las acciones derivadas de tales estudios han tenido, por consiguiente, un sentido eminentemente correctivo, orientado hacia la detención o el reencauzamiento de todo aquello que se ha detectado como tendencia no deseable. Muchos de los esfuerzos desplegados con el propósito de alterar estas tendencias son posibles de calificar como de magros resultados. La omisión de los factores determinantes ha conducido en la práctica a la aplicación de enmiendas parciales que, en su calidad de paliativos de los síntomas, han dado frutos en contadas oportunidades y por períodos más bien reducidos.

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

Es indudable que las ciudades han desempeñado un papel protagónico en la generación y transmisión de innovaciones, a la vez que han servido para crear condiciones que favorecen la diversificación de las estructuras económicas -entre ellas, la accesibilidad al conocimiento científico y técnico, la disponibilidad de dotaciones físicas, la proximidad al mercado- que han redundado en el surgimiento de economías de escala, de complementación y de aglomeración, todo lo cual puede ser interpretado como un conjunto de requisitos necesarios para el crecimiento económico. Del mismo modo, las ciudades han contribuido a la estructuración de pautas de interacción social que suponen una creciente especificación de roles, una compleja trabazón institucional, una expansión de los mecanismos de comunicación y la instauración de múltiples canales de movilidad, factores todos que condicionan las continuas transformaciones de las relaciones sociales que representan un potencial de participación y de democratización en la elección de opciones de gestión y de articulación nacional.

Por cierto, muchos de los aspectos anotados acerca del papel del proceso de urbanización en la promoción del cambio social y, eventualmente, del desarrollo, dependen de las condiciones históricas en que aquel se inscribe. Así, en la experiencia de las regiones de menor desarrollo, ese proceso se ha desenvuelto en un contexto presidido por una serie de insuficiencias en materia de producción de bienes y servicios, reproduciendo situaciones de desigualdad social que se manifiestan a través de una distribución generalmente regresiva del ingreso. Bajo tales condiciones no resulta sorprendente que las ciudades, y especialmente las mayores concentraciones urbanas, presenten características de deterioro y de

/demandas insatisfechas

demandas insatisfechas cuya corrección obligaría a realizar ingentes inversiones, distrayendo recursos escasos para fines no directamente productivos. Desde este ángulo la ciudad podría ser percibida como un elemento que obstaculiza el desarrollo económico y social. Sin embargo, es preciso tener presente que tanto la expresión de las necesidades básicas de la población como los conflictos que origina su insatisfacción no son un producto del proceso de urbanización, ni siquiera de su aceleración, como tampoco son ellos consubstanciales con las grandes concentraciones humanas. En rigor, lo que ocurre es que estas aglomeraciones ponen de manifiesto las desigualdades inherentes a las estructuras socioeconómicas a la vez que brindan medios para hacer evidentes las presiones para modificarlas. Un problema fundamental consiste en canalizar estas situaciones conflictivas para que se definan las vías conducentes a una solución.

Por lo general se sostiene que la disponibilidad de recursos de inversión constituye una condición esencial para la eficiente provisión de los servicios urbanos (infraestructura, vivienda, educación, salud, esparcimiento, comercio, seguridad, administración) y que esa disponibilidad se encuentra en función del grado de desarrollo de una sociedad. En efecto, parece indiscutible que la realidad material de las ciudades es, en lo fundamental, una indicación tanto del grado como del estilo de desarrollo de una sociedad determinada y que, por lo mismo, en las condiciones prevaletantes, no es posible suministrar servicios urbanos básicos en forma plena en las ciudades de los países de menor desarrollo; la base material de los asentamientos humanos en su conjunto es un reflejo directo del tipo de desarrollo predominante. La configuración espacial de una ciudad determina, sin embargo, cualquiera sea el estilo de desarrollo predominante, presenta situaciones cualitativas y cuantitativas que dependerán de la posición social de quienes habiten los diversos subespacios. Por lo tanto, en términos relativos, aun en los países de mayor desarrollo se enfrentarán, por parte de los sectores sociales desposeídos, insuficiencias y deterioros ambientales.

En resumen, puede decirse que existe una relación entre desarrollo y urbanización de modo tal que este último proceso puede ser entendido, simultáneamente como consecuencia y requisito del primero. Si el proceso de desarrollo es comprendido como un conjunto de cambios que redundan en un aumento sostenido de la producción de bienes y servicios y del ingreso por habitante -con una traslación del eje central de la actividad desde el sector primario hacia la industria y los servicios- y en modalidades más equitativas de distribución social de los frutos del progreso técnico, el proceso de urbanización puede considerarse como un antecedente de tales transformaciones -en tanto las ciudades son el escenario de la diversificación económica y de la movilidad social- a la vez que como un resultado de las mismas en la medida que esos cambios contribuyan a acelerar el desplazamiento espacial de la población y tornen viables las formas urbanas de gran magnitud.

De lo anotado, se desprende que el análisis del proceso de urbanización, de sus determinaciones y consecuencias, debe practicarse en términos teóricos y técnicos, atendiendo a las interacciones específicas que guarda este proceso con el contexto socioeconómico en que se inscribe históricamente. Dentro de este marco es necesario recalcar que la constatación de las consecuencias de la urbanización

/en términos,

en términos, por ejemplo, de la difusión generalizada del deterioro ambiental y de las carencias de la prestación de servicios no conduce, por sí sola, a la exploración de soluciones. Estas últimas deben quedar comprendidas dentro de las estrategias de asentamiento demográfico que sean formuladas como componentes de concepciones más globales de la planificación del desarrollo.

Desde esta perspectiva el proceso de urbanización constituye una de las dimensiones más significativas de la temática de los asentamientos humanos. De igual modo, los cambios de diversa índole representados por ese proceso aparecen indisolublemente ligados a las modalidades que adopten el cambio social y el desarrollo.

I. EL PROCESO DE ASENTAMIENTO EN AMERICA LATINA. EXPRESIONES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS

En los últimos decenios, la urbanización -entendida como un proceso complejo de tipo demográfico, económico, social y cultural, y como la tendencia a la estructuración de sistemas de asentamientos predominantemente urbanos- ha constituido uno de los procesos más significativos del desarrollo de los países de la región. El ritmo adquirido por este proceso permite pronosticar que el asentamiento urbano será, en breve plazo, la modalidad de establecimiento prevaleciente en América Latina. Su desenvolvimiento supone al menos dos expresiones concomitantes; una de índole demográfico-espacial y otra de orden socioeconómico, las que no necesariamente se presentan en forma simultánea. De una parte, el proceso aludido supone una progresiva concentración de la población en áreas urbanas, lo que tiene como efecto el crecimiento y la modificación física de las ciudades y, de otra, una gradual transformación de una sociedad de base económica eminentemente agraria en otra de base eminentemente industrial.

1. Expresiones demográfico-espaciales de la urbanización

América Latina se distingue, entre las regiones de menor desarrollo, tanto por su proporción relativamente alta de población urbana como por el ritmo de crecimiento de esa proporción. Desde el punto de vista demográfico-espacial, este grado de urbanización ha sido alcanzado en virtud de importantes corrientes migratorias internas y, de la multiplicación acelerada de la población, todo lo cual ha contribuido al surgimiento de un número importante de ciudades, algunas de ellas de tamaños considerables. Con el propósito de entregar antecedentes para que pueda apreciarse la dimensión cuantitativa de este proceso, a continuación se consideran brevemente algunas cifras indicativas de las principales variables intervinientes.

Durante el cuarto de siglo comprendido entre 1950 y 1975, América Latina fue la región mundial de más rápido crecimiento demográfico. Mientras que la población total del planeta se incrementó en un 60% durante ese lapso, la población latinoamericana se duplicó. Indudablemente este ritmo de aumento poblacional fue el resultado de la diferencia entre una fecundidad relativamente elevada y una mortalidad que ha experimentado considerable descenso. En efecto, la tasa global de fecundidad de la región fue de 5.1 en el período 1970-1975, valor que duplica el alcanzado por las regiones desarrolladas, aun cuando fue bastante menor que el obtenido por Africa y el Sur de Asia. A su vez, la esperanza de vida al nacer en América Latina, para ambos sexos, alcanzó en el mismo período a 60.5 años, valor que se aproxima más al obtenido por las regiones más desarrolladas que al logrado por las otras de menor desarrollo.2/

Como resultado de la multiplicación acelerada de su población, la densidad de América Latina se duplicó, pasando de 8 habitantes por kilómetro cuadrado en 1950 a 16 en 1975. Sin embargo, la distribución de la población en el espacio regional evidencia marcadas diferencias entre países; las densidades nacionales fluctuaban, en 1975, entre menos de 4 habitantes por km² y 568. No obstante estas diferencias, la mayoría de los países tenían densidades que no superaban

los 30 habitantes por km², cifra indicativa de una ocupación del espacio relativamente débil, al menos en comparación con los valores que se registran en otras regiones del mundo.^{3/} Las variaciones de la densidad demográfica son todavía mucho más notorias dentro de los países; con frecuencia, se presentan áreas de reducida superficie y alta concentración de población, que constituyen núcleos de aglutinación, rodeadas de vastos territorios francamente subpoblados. Aun cuando esta situación sufrió modificaciones entre 1950 y 1975, ha habido una tendencia general hacia un aumento relativo de las modalidades de concentración y hacia la persistencia de las áreas de escaso poblamiento.

La tendencia a la concentración de la población regional queda de manifiesto al considerar la evolución experimentada por el grado de urbanización. Mientras que en 1950 los habitantes urbanos de América Latina (alrededor de 40 millones de personas) representaban un cuarto de la población total, en 1975 cerca de la mitad de los latinoamericanos (unos 142 millones) vivía en localidades de 20 000 y más habitantes.^{4/} Muy cerca de los dos tercios del crecimiento total de la población regional en el período 1950-1975 fue absorbido por los asentamientos de esa magnitud. Estas cifras son ilustrativas de la intensidad adquirida por el proceso de urbanización de América Latina como consecuencia directa de las diferentes pautas de crecimiento total de las poblaciones urbana y rural.

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

Dos factores concurren simultáneamente a la explicación del rápido crecimiento urbano de modo inmediato: una tasa relativamente elevada de incremento natural de la población total -fruto de la diferencia entre una alta aunque decreciente fecundidad y una mortalidad en continua reducción- y la transferencia neta de población entre áreas rurales y urbanas. Este último factor está constituido, a su vez, por dos conjuntos de elementos: la existencia de corrientes migratorias entre las áreas rurales y urbanas y la reclasificación de la población de las áreas rurales, sea por efecto de la expansión física de las ciudades que absorben localidades anteriormente rurales o como resultado del crecimiento de algunas de éstas, que pasan a ser urbanas al superar un cierto umbral de tamaño. A partir de estimaciones indirectas puede sostenerse que, como promedio para América Latina, la contribución del crecimiento natural probablemente represente alrededor de la mitad del incremento urbano total en tanto que la transferencia neta de población rural, que da cuenta del resto, pareciera estar formada principalmente por la migración de individuos de origen rural. Aparentemente, según estudios efectuados recientemente por las Naciones Unidas, la contribución relativa de la transferencia de población rural tendería a aumentar en los países que registran tasas más bajas de crecimiento de la población total.^{6/} Como parece obvio, las tasas más altas de crecimiento urbano se advierten en los países en que el crecimiento de la población total se expresa en tasas más

/elevadas; sin

elevadas; sin embargo, el factor que efectivamente contribuye a la elevación del grado de urbanización es la transferencia neta de población rural, cuyo peso relativo parece ser mayor en los países con más bajas tasas de crecimiento de la población total.

Si bien el crecimiento que presentan las áreas urbanas resulta muy superior al de las rurales, lo cual es indicio claro tanto del ritmo adquirido por el proceso de urbanización latinoamericano como de las tendencias concentradoras de población, la distribución de los habitantes según categoría de tamaño de las localidades muestra una imagen más nítida del perfil de concentración. En 1950 la quinta parte de la población total de sólo cuatro países, los de más alto grado de urbanización -Argentina, Cuba, Chile y Uruguay- residía en ciudades de 100 mil y más habitantes; en 1975, en cambio, eran catorce los países en que se superaba esa proporción. Aún más, las grandes áreas metropolitanas, de un millón y más habitantes, concentraban el 9% de la población latinoamericana en 1950 y más del 22% en 1975; en este último año bastante más de la tercera parte de los habitantes urbanos de la región se asentaban en aquellas grandes áreas metropolitanas.^{7/} El crecimiento de estas últimas se ha visto incentivado por corrientes migratorias procedentes del resto de los sistemas urbanos nacionales.

Las cifras presentadas ponen de manifiesto la intensidad adquirida por el proceso de urbanización regional así como la creciente gravitación de las ciudades de mayor envergadura. De mantenerse las tendencias observadas es bastante probable que, hacia el año 2000, más de dos tercios de la población de América Latina resida en unas 2 000 localidades de 20 000 y más habitantes y que más de la mitad de esta población urbana esté establecida en unas 46 grandes áreas metropolitanas. Aun en los países que hoy muestran un grado relativamente bajo de urbanización es previsible que los habitantes urbanos sean más numerosos que los rurales hacia fines del siglo XX.^{8/}

Con relación a los asentamientos humanos de tipo rurales, es conveniente señalar algunas características de tipo cuantitativo. La adopción de la cifra de 20 000 habitantes como criterio de delimitación entre localidades urbanas y rurales no implica suponer que estas últimas configuren una suerte de residuo indiferenciado. Es posible discernir, al menos con fines analíticos, dos grandes categorías de asentamiento de la población rural: una que identifica establecimiento de índole transicional, denominados rural-urbanos, y otra de naturaleza netamente rural; el límite entre ambas categorías puede fijarse en los 2 000 habitantes.

Se ha estimado que alrededor del 15 o 20% de la población total de América Latina residía en localidades que, en 1975, tenían entre 2 000 y 19 999 habitantes. Entre 1950 y 1970 muy cerca de 430 localidades o pueblos de ese tamaño se incorporaron a los sistemas urbanos de los países por el hecho que sus poblaciones fueron reclasificadas al exceder los 20 000 habitantes, lo cual es el resultado de un crecimiento que refleja la contribución tanto del aumento vegetativo como de la transferencia de población desde otras localidades.^{9/} No obstante la magnitud relativa de esta reclasificación, es probable que los pueblos rurales continúen reteniendo una proporción importante de la población total en los países de menor grado de urbanización.

/El grupo

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

No obstante que la presentación de los indicadores demográficos de la distribución espacial de la población requeriría un análisis más profundo que contribuyera a identificar la variedad de situaciones existentes en América Latina, los elementos mencionados permiten advertir que el proceso de urbanización ha ido adquiriendo una condición preeminente en la región. Esta preeminencia se hará todavía más evidente en los dos próximos decenios. Las proyecciones disponibles permiten señalar que en los años que restan del presente siglo se producirán cambios significativos en las pautas de asentamiento humano. Los sistemas urbanos nacionales se tornarán más densos, con una creciente gravitación de las ciudades de 100 000 y más habitantes (en unas 600 de estas ciudades tenderá a concentrarse bastante más que la mitad de la población total de la región) destacándose, entre ellas, las grandes aglomeraciones y conurbaciones. Por otra parte, los núcleos urbanos de menor tamaño se verán ampliados en número con la reclasificación de los asentamientos mixtos rural-urbanos y es probable que en las vastas zonas que aún se encuentran débilmente pobladas persistan las formas dispersas de establecimiento de la población.

2. Expresiones socioeconómicas del proceso de urbanización

Como se ha señalado en acápites precedentes, la explicación inmediata del proceso de urbanización, en su expresión demográfica, reconoce la intervención de dos factores globales, el crecimiento natural de la población urbana y la transferencia neta rural-urbana de población. Ambos factores se deben a una compleja variedad de condiciones que forman parte de las estructuras económicas y sociales vigentes en la región. La identificación precisa de los elementos que intervienen y de los mecanismos causales constituye todavía una tarea muy compleja en gran parte por realizar. Aquí sólo se hará referencia somera a algunas indicaciones muy generales acerca de cambios acaecidos que pueden interpretarse, en rigor, como situaciones concomitantes con la urbanización de América Latina. Como toda

/presentación de

presentación de carácter global, la que sigue incurre en simplificaciones, lo que no quiere decir que se desconozca el alto grado de heterogeneidad que presenta la región en estas materias.

Aunque durante los últimos decenios se han observado indicios de cambio en las características que históricamente han presentado estructuras agrarias de la región, puede sostenerse que ellas, muchas de las cuales todavía persisten, constituyen antecedentes de la aceleración adquirida por el proceso de urbanización. Entre los rasgos más generalizados de esas estructuras cabe mencionar la concentración de la propiedad del suelo agrícola que, con frecuencia, se ha visto acompañada de un alto grado de subdivisión de la tierra en las áreas de minifundio. Tales modalidades de tenencia de este recurso básico se encuentran asociadas con un desarrollo tecnológico relativamente escaso y con relaciones laborales predominantemente dependientes que, en presencia de una oferta abundante de mano de obra, generan ingresos monetarios muy reducidos para la mayoría de la población ligada a las actividades agropecuarias. Las formas de organización de la economía rural correspondientes a esas estructuras fueron en el pasado compatibles con un ritmo relativamente bajo de crecimiento natural de la población, resultante de la mantención de muy altas tasas de mortalidad que tendían a cancelar los efectos de elevadas tasas de natalidad. Hacia los años treinta las tasas de mortalidad comenzaron a disminuir cada vez con mayor intensidad y, como las de natalidad se mantuvieron relativamente elevadas por un período prolongado, las áreas rurales experimentaron un importante crecimiento demográfico. Dado que la falta de dinamismo de la organización productiva rural predominante se traducía en una débil capacidad de absorción de fuerza de trabajo, el aumento demográfico de las áreas rurales condujo al surgimiento de una sobrepoblación relativa. Esta situación dio lugar a presiones expulsoras que se manifestaron en una intensificación de la migración hacia las áreas urbanas.

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

/La recepción

La recepción de continuas corrientes migratorias de individuos que buscan mejorar sus condiciones de vida, las tendencias al aumento de la concentración de industrias y servicios y la centralización de los agentes públicos y privados de gestión, han dado lugar a una considerable expansión de las áreas urbanas, especialmente de las de mayor tamaño. De este modo, los sistemas urbanos nacionales aparecen presididos por unas pocas urbes principales que guardan, con relación al resto de las ciudades, una primacía relativamente elevada en el sentido de que sus magnitudes físicas, demográficas y económicas, resultan ser varias veces superiores a las de las ciudades que les siguen dentro de la jerarquía de los asentamientos de los países. Los efectos concentradores y centralizadores se reproducen, a su vez, en la medida que las economías de aglomeración generadas en las grandes ciudades establecen condiciones que favorecen una rentabilidad superior de las inversiones. Además, el sector público tiende a concentrar recursos en estas urbes para solventar los costos de los elementos de infraestructura y los servicios requeridos para asegurar su funcionamiento.^{10/}

Como se mencionó anteriormente, las estructuras agrarias de los países latinoamericanos han experimentado cambios en los últimos decenios cuyos efectos parecieran haber elevado las presiones expulsoras de población. Así, en ciertas áreas se han introducido innovaciones tecnológicas, como un medio para elevar la rentabilidad del capital y para obviar la incidencia de las reformas agrarias, innovaciones que han dado lugar a una creciente disminución de las explotaciones intensivas en mano de obra y a un incremento en la estacionalidad en la demanda de fuerza de trabajo. Por otra parte, muchos de los esquemas de reforma agraria parecieran haber desembocado en una reducción de las oportunidades laborales, sea porque ellas se orientaron a una asignación preferentemente individual o familiar de las tierras, o porque se llevaron a la práctica en medio de un proceso de movilización campesina al cual los terratenientes respondieron adoptando mecanismos contractuales que permiten obviar la sindicalización.^{11/} De un modo u otro, muchos de estos cambios han tenido como efecto neto una tendencia a restringir la oferta de puestos de trabajo en el sector agropecuario, efecto éste que no ha sido suficientemente contrarrestado mediante planes y programas de colonización de nuevas tierras. Por consiguiente, al ver mermadas sus expectativas de empleo, conjuntos importantes de población se han desplazado hacia las áreas urbanas. Además, la extensión de los servicios educacionales, como asimismo la transmisión de contenidos de enseñanza que promuevan valores y motivaciones no susceptibles de satisfacerse en el medio rural, fortalecen las presiones migratorias. Finalmente, dentro de esta visión esquemática, cabe señalar que el aumento en la estacionalidad de la demanda de fuerza de trabajo agrícola, debido al carácter empresarial de las explotaciones que emplean tecnología "moderna", ha promovido movimientos temporales de población que suelen involucrar el establecimiento de la misma en pueblos y ciudades de tamaño pequeño.

De otro lado, el proceso industrial, estimulado por políticas de índole proteccionista, ha derivado hacia una estructura productiva orientada preferentemente hacia la generación de bienes de consumo que requieren, en cierto grado, importación de materias primas y procesos tecnológicos. A su vez, las restricciones de la demanda interna, ocasionadas por una distribución generalmente regresiva de los ingresos, ha conducido a la formación de situaciones de tipo cuasimonopólico de la oferta. De este modo, los establecimientos fabriles

/han ido

han ido perdiendo su carácter nacional para integrarse como ramas o agencias subsidiarias de grandes empresas transnacionales, las cuales han desplazado en muchos casos a los pequeños productores. Entre los efectos de estos cambios cabe destacar que el creciente uso de tecnologías intensivas de capital ha ocasionado restricciones en la demanda de fuerza de trabajo dentro del medio urbano; a ello se debe, en parte, el hecho que el excedente relativo de población económicamente activa de las ciudades se haya ido incorporando a funciones de servicios de la más variada índole.

Otro de los efectos ha sido el aumento de la concentración económica en las grandes ciudades que, de este modo, absorben recursos humanos y físicos del resto del territorio de los países. Sin embargo, como muchas de las industrias dependen de grandes volúmenes de importaciones y como sus productos están orientados a satisfacer la demanda establecida en esas mismas ciudades, ellas no contribuyen a intensificar el uso de recursos naturales nacionales, por lo que su efecto dinamizador resulta más bien exiguo y su capacitación para absorber fuerza de trabajo no urbana, bastante reducida.

Atendiendo a las condiciones someramente descritas, no resulta sorprendente constatar que los migrantes de origen rural, o procedentes de ciudades pequeñas, tiendan a inscribirse, al menos durante una primera etapa, principalmente en los estratos urbanos más bajos. Estos migrantes se distinguen por sus situaciones de subempleo, ingresos mínimos e irregulares, falta de educación formal adecuada y una marcada precariedad en cuanto a sus condiciones materiales de existencia.^{12/} En esta forma, la continua afluencia de migrantes contribuye a la mantención y, en muchísimos casos, al empeoramiento de las desigualdades económicas y sociales de las ciudades, especialmente de las más grandes, así como a la depresión de la calidad del medio.

Por cierto los migrantes no constituyen un estrato social homogéneo ni específico; se distribuyen entre las diferentes capas existentes en las ciudades y están también expuestos a experiencias de movilidad. Lo que se sostiene es que, en una alta proporción, esos migrantes, durante sus primeras etapas de residencia urbana, se integran a los grupos más desposeídos que existen en las ciudades. Por lo demás, las estructuras sociales de éstas presentan desigualdades que manifiestan, tal vez de modo más evidente, la mayor o menor falta de equidad existente dentro de las sociedades nacionales. Dependiendo de cuán acentuadas sean las desigualdades -lo que probablemente guarda relación con la trayectoria histórica del proceso de urbanización de cada país-, es posible identificar distintas configuraciones en los estratos medios. Estos últimos tienen una significación relativa que depende en alguna medida de la expansión adquirida por los servicios educacionales, del funcionamiento del mercado de trabajo para profesionales y técnicos y del grado de apertura -o de democratización- de los sistemas de decisión. En algunos países estas capas medias están en gestación; en otros, constituyen un sector social relativamente amplio, apoyado sobre bases sólidas y claramente diferenciable en cuanto a sus aspiraciones y pautas de comportamiento colectivo.

/Las presentes

Las presentes observaciones adolecen de un alto grado de generalidad y simplifican la compleja y diversificada realidad sociocultural urbana. Individuos y grupos que, desde el punto de vista de su inserción en la estructura productiva, podrían considerarse que "pertenecen" a algunos de los estratos mencionados, presentan comportamientos que, desde el punto de vista normativo-conductual, serían esperables en otros sectores sociales. Por lo demás, los llamados estratos bajos comprenden grupos muy disímiles, que van desde el obrero asalariado industrial hasta el poblador "marginal" que desarrolla "estrategias" no convencionales de subsistencia.

Debido principalmente a la importancia relativa de las actividades económicas que en ellas tienen lugar, las áreas metropolitanas se distinguen por el hecho que los ingresos personales percibidos por la población son mayores que los promedios nacionales. Asimismo, las diferencias en cuanto a su distribución entre estratos suelen ser menos marcadas que en el resto del país. Obviamente estas comparaciones se ven limitadas por una serie de condiciones. Entre ellas cabe señalar que mientras en las grandes ciudades se han universalizado las relaciones de tipo monetario, en el resto de los asentamientos humanos persisten formas simples de intercambio que no involucran necesariamente el uso del dinero. Otro elemento que debe tenerse presente es que el costo relativo de la subsistencia cotidiana suele ser más alto en un medio urbano, en que el acceso a la alimentación y la vivienda está afectado por modalidades formales de comercialización. Además, la residencia en la ciudad supone otros costos por concepto de servicios y transporte que habitualmente no están presentes, o por lo menos no se manifiestan con intensidad similar, en los ambientes rurales. Tampoco puede desconocerse que en las localidades urbanas existen múltiples mecanismos de comercialización y de crédito que, en última instancia, incentivan la elevación del consumo. Estas condiciones permiten comprender por qué, a pesar de los mayores ingresos monetarios obtenidos, los habitantes urbanos suelen tener una propensión al ahorro relativamente baja.

Las pautas de estratificación social, tan someramente reseñadas, se tornan más evidentes cuando se consideran las modalidades de organización social del espacio urbano. Con frecuencia se advierten situaciones de segregación o de usos marcadamente diferenciados de este espacio en virtud de la intervención de diferentes estilos de apropiación y de gestión del medio condicionados por las estructuras sociales de poder vigentes. Así, los sistemas institucionales de comercialización del suelo urbano contribuyen al desenvolvimiento de modalidades especulativas que van en detrimento de los estratos de menores ingresos. De otro lado, los costos que supone el suministro de ciertos servicios y dotaciones físicas suelen correr por cuenta del Estado, sin que ellos sean absorbidos, al menos de modo proporcional, por los agentes privados que se benefician de la acción pública. Esto equivale a un tipo de subsidio que es costado por la sociedad toda y cuyos frutos, que redundan en una valorización diferencial del espacio urbano, son cosechados por una minoría. Habitualmente la principal fuente de financiamiento de esos costos está constituida por impuestos indirectos, cuyo control administrativo generalmente es más fácil que el requerido por los impuestos directos, que, como es obvio, tienen efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. Como resultado de estos procedimientos, las desigualdades sociales tienden a incrementarse dando lugar al surgimiento, dentro del casco urbano,

/de subsistemas

de subsistemas socioespaciales homogéneos, separados entre sí. Como consecuencia de este fenómeno, se genera una creciente brecha cualitativa en lo que concierne al ambiente urbano.

A menudo se sostiene que las diferencias producidas por la falta de satisfacción de las necesidades básicas de la población constituyen una fuente de deterioro ambiental. Se trata de lo que se ha dado en llamar la "contaminación de la pobreza". El conjunto de agentes depresores de la calidad de la vida en el medio urbano representan, en rigor, formas de deseconomías externas de aglomeración que, a escala de los grupos sociales más desposeídos, se manifiestan como desajustes estructurales entre el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y las condiciones impuestas por el medio. Los altos valores del suelo y de la construcción conducen a una disminución gradual del espacio disponible por persona. El reemplazo de la función residencial por otras de tipo comercial en las áreas centrales y a lo largo de los principales ejes de circulación, promueve un desplazamiento progresivo de los diversos estratos sociales hacia localizaciones periféricas. En proporción creciente la población debe ser albergada en edificios construidos o subvencionados por el sector público en lugares distantes, lo cual origina costos cada vez mayores de desplazamiento de las personas y presiones por invertir en obras públicas, transportes y redes de servicios. Sin embargo, como la acción estatal sólo puede satisfacer una parte de las necesidades residenciales y de dotación física de quienes no tienen acceso al mercado formal del suelo y la construcción, aumenta el crecimiento de las áreas de asentamientos precarios en los que predominan el hacinamiento, condiciones antihigiénicas y múltiples problemas. Entre tanto, los estratos de mayores ingresos adoptan "soluciones habitacionales" que, en la práctica, constituyen complejos urbanísticos formados por edificios lujosos o viviendas unifamiliares de grandes dimensiones. Tales edificaciones requieren de la expansión de dotaciones físicas cuyo uso, al menos en términos compartativos, resulta ser apenas parcial; normalmente, esas dotaciones son financiadas por el sector público y sus costos no son solventados directamente por los usuarios sino por el conjunto de la población.

La expansión física de las grandes ciudades va acompañada por la presencia de varias formas de suburbanización. Las clases altas se asientan y se relocalizan continuamente en busca de ambientes cualitativamente más gratos y en áreas plenamente dotadas de servicios e infraestructura. Los estratos de menores ingresos se establecen en tierras vacantes que están a la espera de la "plusvalía urbana" y sobre las cuales erigen habitáculos provisionales carentes de servicios. Por otra parte, el ordenamiento de la estructura urbana en expansión da lugar a condiciones de congestión que constituyen desajustes entre la capacidad de los sistemas físicos y la magnitud de las demandas sociales que se les imponen.

En resumen, el espacio social de las ciudades latinoamericanas, especialmente de las áreas metropolitanas, más que un sistema cultural único, está constituido por una serie de subsistemas diferenciados cuya integración depende de mecanismos de apropiación y de gestión. La marcada estratificación de la ciudad en cuanto a las áreas de asentamiento, al uso de las dotaciones físicas, a la provisión de servicios y a la distribución del ingreso -en suma, en cuanto a las múltiples dimensiones de la calidad de la vida y del ambiente- configura

/un contexto

un contexto heterogéneo que pone de manifiesto las desigualdades de las estructuras sociales de los países. Se trata, en esencia, de un proceso particular de establecimiento humano que requiere análisis interpretativos profundos para permitir el diseño de estrategias de acción.

3. Problemas y desafíos planteados por la concentración urbana

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

Sin duda la caracterización precedente resultaría muy simplificada si no se reconociese la raigambre histórica que presentan los estilos de ocupación de los espacios nacionales, profundamente afectados por la existencia de recursos naturales susceptibles de comercializarse en el mercado internacional. De igual modo ha de reconocerse la gravitación que, desde tiempos coloniales, ha tenido la centralización de las instancias de decisión política. Debé tenerse presente, además, la fuerte dependencia externa de América Latina que, con variantes, se ha manifestado a través de procesos económicos, tecnológicos, culturales y socio-políticos. La consideración de todos estos elementos parece significar que las grandes áreas metropolitanas de los países latinoamericanos han actuado simultáneamente como núcleos centrales de la distribución de la población y de las actividades dentro de los espacios nacionales y como núcleos periféricos dentro del sistema de intercambio que rige los macroespacios internacionales.

Atendiendo a las características señaladas, es posible formular algunas apreciaciones preliminares acerca de las condiciones que pudieran regir el futuro del proceso de urbanización latinoamericano.^{13/} Si el desarrollo de esta región se apoyase sobre la base de una intensificación de la producción agropecuaria y de una diversificación de la estructura industrial, a fin de que pudiesen sustituir las importaciones de productos intermedios y aun de bienes de capital, sería esperable que la urbanización continuase su ritmo acelerado, lo cual implica la necesidad de afrontar nuevas y mayores demandas de infraestructura. Es posible que estas condiciones obliguen a una reformulación de los esquemas de organización espacial a fin de que puedan generarse alternativas distintas de

las áreas metropolitanas mediante la promoción de economías externas de aglomeración en otras localidades de los sistemas urbanos nacionales. Sin duda, sería necesario efectuar ajustes bastante importantes de los estilos de desarrollo como para incentivar cambios sustantivos en las pautas de distribución espacial de la población y en la configuración territorial de los asentamientos humanos. Tales ajustes supondrían, a su vez, decisiones más propicias para una mayor equidad social. En ausencia de tales cambios las opciones para la población se verían cada vez más retringidas y tendería a agudizarse la concentración en la ciudad principal o a tornarse más conflictiva las presiones sobre las estructuras productivas del medio rural. La consolidación de un estilo de desarrollo que supone una muy fuerte concentración de los ingresos, un incentivo a la especulación financiera, un detrimento del rol del Estado como agente de redistribución de los frutos del crecimiento económico y una base económica apoyada esencialmente en la explotación de las llamadas "ventajas comparativas", podría conducir a un deterioro de las condiciones materiales de existencia de la población y a la reducción de las posibilidades efectivas de intervención en las instancias de decisión social y económica.

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

En suma, el proceso de urbanización plantea a los países de la región un desafío de enorme envergadura. Los aparentemente "inevitables" efectos de la concentración demográfica en unas pocas ciudades -deterioro urbano, insuficiencias y carencias de servicios, congestión, múltiples formas de contaminación- exigen un gran esfuerzo de planificación que no se reduzca al empleo de paliativos, frecuentemente muy onerosos y poco eficaces. Se trata de un reto histórico que demanda el análisis y la investigación de las interrelaciones entre los procesos de urbanización y de desarrollo económico y social, contemplando los efectos generados y la definición de criterios para formular estrategias y seleccionar instrumentos de acción.

II. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y POLITICAS PUBLICAS

Las tendencias advertidas, en cuanto a las expresiones demográfico-espaciales y socioeconómicas de la urbanización en América Latina, así como las consecuencias observadas, tornan prioritaria la tarea de enfocar la proposición de políticas referidas al fenómeno de asentamiento humano y específicamente de los asentamientos urbanos desde la perspectiva más amplia de su inserción en los procesos del cambio social y del desarrollo. Es imperioso conocer la manera en que se generan y desenvuelven los problemas a los que se ha hecho referencia, que conciernen a la calidad de la vida y del medio ambiente de la población. Por lo mismo, dichas políticas debieran tener un carácter claramente preventivo y tender al establecimiento de estructuras de los asentamientos humanos acordes con los objetivos del desarrollo económica y social.

Es necesario tener presente que las políticas públicas respecto a los tipos de asentamientos y tamaños urbanos no son sino parte del total de decisiones que inciden sobre la estructura y el funcionamiento del sistema de asentamientos de un país en un momento determinado. En realidad, las decisiones que se adoptan a escala de empresas y de familias pueden tener mayor gravitación que las de los agentes públicos en la configuración de las corrientes migratorias y en la determinación del patrón de asentamiento y de la estructura urbana. Aquellas decisiones responden, entre otras consideraciones, a situaciones de mercado, de localización de recursos naturales y de percepción de oportunidades cuyo horizonte suele ser de corto plazo. De allí entonces, que los efectos espaciales, económicos, sociales y políticos globales de más largo plazo no sean necesariamente tenidos en consideración. Por el contrario, los cursos de acción que se adoptan por parte de la autoridad pública debieran, al menos en teoría, someterse a criterios de índole general y de largo plazo que fueran el resultado de la aplicación de un modelo del funcionamiento total del sistema social; asimismo, dicha acción debería ajustarse a los dictados de una estrategia de desarrollo que permitiera la consecución de metas y objetivos globales y sectoriales. Se trata, en suma, de dos racionalidades de diferente orden.

Con frecuencia la efectividad de las decisiones que adoptan los agentes privados -en términos de la rapidez con que se concretan, de la relativa irreversibilidad que ellas poseen y de la condición más bien segmentada del campo de acción que comprenden- entran en conflicto, o al menos no se articulan apropiadamente, con los canales de decisión del sector público. Habitualmente la falta de comunicación y de integración de ambos tipos de agentes decisivos torna poco operativo el sistema de planificación nacional y lleva a los gobiernos ante situaciones de hecho respecto de las cuales no les cabe sino una actuación ex post, que demanda un esfuerzo permanente, no pocas veces oneroso aunque insuficiente, para "solucionar" los problemas generados a raíz de la acción privada. La falta de integración anotada se deriva en no pequeña medida, de la rigidez o del carácter más bien rutinario de la legislación e institucionalidad vigentes.

Varios de los países latinoamericanos han formulado, en diversos períodos de los últimos decenios, algún tipo de política acerca de materias que guardan estrecha relación con el proceso de asentamiento de la población, la urbanización

y la estructura y funcionamiento de algunos asentamientos urbanos de gran tamaño. Dichas políticas, sin embargo, han sido generalmente de índole sectorial y, como ya se ha sostenido, han tenido un tono esencialmente correctivo de situaciones percibidas como problemáticas. Como ejemplo de estas políticas puede aludirse a la variada gama de enfoques programáticos, a veces dotados de sólidos fundamentos técnicos, orientados a solucionar el problema habitacional de las grandes ciudades o a resolver las deficiencias de transporte y vialidad urbanas. El espectro es todavía más amplio y comprende programas de dotación de equipamiento comunitario urbano y rural -que fueron muy comunes en los años sesenta y setenta- y planes reguladores destinados a ordenar el crecimiento urbano y a establecer normas de uso del suelo de las ciudades. Tampoco se puede omitir el conjunto de experiencias en planificación regional que han dado lugar, en algunos casos, a sistemas nacionales de planificación espacial que comprenden criterios de asignación de recursos.

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

No obstante que en algunos países se ha otorgado gran relevancia política a la planificación nacional de los asentamientos humanos y a la protección ambiental, sigue siendo excepcional la formulación de políticas globales de urbanización y desarrollo urbano integradas en estrategias nacionales de desarrollo.

Resulta complejo intentar una evaluación de las políticas aplicadas, aun cuando se advierte una generalizada insatisfacción respecto a los frutos conseguidos. En rigor, la modificación del orden de cosas existente constituye una tarea extremadamente difícil, no sólo por el insuficiente conocimiento acerca de los factores determinantes y las variables que intervienen en el ámbito del proceso de urbanización y de la distribución espacial de la población en general, sino también por las condiciones que rigen las formas de intervención en la realidad socioeconómica y espacial. Las presiones ejercidas por los diversos grupos de interés, las pautas institucionales que rigen las formas de apropiación, el componente de inercia implícito en las inversiones realizadas, la ausencia de estrategias de desarrollo claramente definidas, la gravedad que revisten las deficiencias masivas en materia de vivienda y servicios y la inestabilidad de los mecanismos políticos, son sólo algunos de los muchos elementos que en la mayoría de los casos dificultan la adopción de medidas que sean algo más que paliativos para aquellos problemas que reflejan situaciones de índole estructural.

Dentro de la perspectiva trazada, se comprende que las políticas dirigidas al proceso de asentamiento humano en su acepción más amplia se refieren al modo en que dicho proceso se relaciona con las estructuras productivas, sociales, políticas y aun ideológicas. El análisis científico que corresponde a estas

/políticas deberá

políticas deberá realizarse, entonces, conforme al supuesto de que estas últimas constituyen normas de conducta pública inscritas dentro de estrategias globales de cambio. Por consiguiente, es necesario reiterar la importancia que reviste el estudio de las relaciones entre el proceso de asentamiento y el desarrollo, en tanto tarea prioritaria para la formulación, ejecución y evaluación de políticas que se hagan parte del proceso de planificación del desarrollo.

Este tipo de estudios contribuirá a aumentar y a fortalecer la base científica requerida para elaborar políticas que, a diferencia de los habituales paliativos o de las medidas correctivas, se dirijan a alterar tanto los elementos determinantes de la distribución de la población como la prevención de ciertos efectos que, de conformidad con las estrategias globales de desarrollo, sean considerados como no deseables.

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

Notas

1/ Naciones Unidas, Patterns of Urban and Rural Population Growth, ST/ESA/SER.A/68, N° de venta: E.79.XIII.9, Nueva York, 1980. Véase también, Tertius Chandler y Gerald Fox, 3000 Years of Urban Growth, Academic Press, Nueva York, 1974, y John V. Grauman, "Orders of magnitude of the world's urban population history", en United Nations Population Bulletin, N° 8, 1976, pp. 16-33.

2/ Información reciente más detallada puede encontrarse en CELADE, Boletín Demográfico, Nos. 27 (enero de 1981) y 28 (julio de 1981), y en CELADE, América Latina: situación demográfica evaluada en 1980, CELADE, A/168, Santiago de Chile, 1981.

3/ Véase, CEPAL, Situación demográfica actual, perspectivas e implicaciones para la planificación del desarrollo en la región, E/CEPAL/CEGAN/Pob.2, Santiago de Chile, 1979.

4/ CEPAL/CELADE, Urbanización y asentamientos humanos en América Latina. Situación actual y tendencias futuras, E/CEPAL/CONF.70/L.4, Santiago de Chile, 1979.

5/ Ibid.

6/ Naciones Unidas, op. cit. Naturalmente sería de mucha importancia poder desagregar el componente de "transferencia" para advertir los efectos específicos de las corrientes migratorias y de la reclasificación; se trata, en realidad, de fenómenos de diferente índole que merecen análisis más detallados que sirvan de base para efectuar proyecciones de población y para el diseño de políticas.

7/ CEPAL/CELADE, op. cit.; véase también CEPAL, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, E/CEPAL/1027/Rev.1, Santiago de Chile, 1977.

8/ Naciones Unidas, op. cit.; CEPAL, Situación demográfica actual ..., op. cit., y CELADE, Boletín Demográfico, N° 28, julio de 1981.

9/ CEPAL/CELADE, op. cit.

10/ Carlos De Mattos, "La movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos" en ILPES/ILDIS, Planificación regional y urbana en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1978.

11/ Un análisis más completo de las relaciones entre los cambios de la estructura agraria y las pautas de distribución espacial de la población aparece en Raúl Urzúa, "Distribución espacial de la población en la América Latina", en CELADE, Notas de Población, Año VIII, N° 22, Santiago de Chile, diciembre de 1980, pp. 9-48.

12/ Miguel Villa, "Consideraciones en torno al proceso de metropolización de América Latina", en CELADE, Notas de Población, Año VIII, N° 24, Santiago de Chile, diciembre de 1980, pp. 57-105.

13/ En este sentido véase, Joop Alberts y Miguel Villa, eds., Redistribución espacial de la población en América Latina, CELADE, Santiago de Chile, 1980.