

DESARROLLO URBANO EN AMERICA LATINA

por ROSALYN G. TAYLOR

Del Departamento Latinoamericano del P. R. B.

Basado en el Octavo Informe Final del Fondo Fiduciario de Progreso Social, 1969, del Banco Interamericano de Desarrollo)

Uno de los fenómenos que está creando inquietud entre los interesados en el progreso de América Latina, es el rápido crecimiento demográfico del sector urbano y las resultantes presiones que éste provoca sobre la estructura económica y social de las naciones latinoamericanas. Existe una abundante bibliografía referida al estudio de varios aspectos de la urbanización latinoamericana. A ella debe añadirse el reciente e interesante artículo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Informe Anual de 1968 del Fondo Fiduciario de Progreso Social (Social Progress Trust Fund.), titulado *Progreso Socio-Económico en América Latina*, dedica una sección entera al estudio de las dimensiones y problemas correlativos del desarrollo urbano en América Latina. La tesis principal del artículo es una comparación entre la forma que asumió el proceso de urbanización en las naciones hoy en día industrializadas y las condiciones en que está desarrollándose el actual crecimiento urbano latinoamericano. Mientras que, el informe destaca, el crecimiento de los centros urbanos en el mundo desarrollado, formaba parte de una total transformación económica y social, "en contraste, los procesos de urbanización en el caso de América Latina no parecen guardar consonancia con el grado de las transformaciones de estructuras ocurridas; parecen ser, más bien, el resultado de la acción de factores en gran medida autónomos". Según el BID, es esta diferencia la que hace que la acelerada urbanización de América Latina sea "un problema e inclusive un obstáculo al desarrollo socio-económico ordenado de la región".

Las dimensiones de la situación

El informe señala que desde 1920 el crecimiento absoluto del sector urbano latinoamericano ha sido muy alto, excedido solo por Africa en años recientes. La población en los centros urbanos (aquellos que cuentan con 20.000 habitantes o más), aumentó en 24,5 millones entre 1950 y 1964, en los 16 países donde dos censos fueron realizados. Sólo en 4 de estos países se concentraron 21 millones: Brasil (9,4 millones), México (4,2 millones); Colombia (3,7 millones) y Argentina (3,7 millones).

La población rural también ha aumentado, aunque no en las mismas proporciones. Si bien en 1950, la población de América Latina era en un 25 por ciento urbana y en un 75 por ciento rural, al término de una década estas proporciones habían cambiado a 33 por ciento y 67 por ciento respectiva-

mente. Según estimaciones de CELADE, para 1980, 218 millones de la población total de 368 millones que se prevé (o sea, cerca del 60 por ciento), estará viviendo en centros urbanos. La tasa del crecimiento urbano del período comprendido entre los dos últimos censos, fue la más alta en Honduras (6,4%) seguido por Colombia (6,3%), Panamá y la República Dominicana (cada una 6,2%) y Venezuela (6,1%). Argentina mostró la tasa más baja de crecimiento con un 2,8% (Ver Cuadro 1).

Cuadro N° 1

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA Y DE URBANIZACION POR PAISES

PAIS	PERIODO INTERCENSAL	TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION URBANA TOTAL	TASA DE URBANIZACION
Argentina	1947-60	2,8	1,0
Brasil	1950-60	5,5	2,3
Colombia	1951-64	6,3	3,0
Costa Rica	1950-63	4,5	0,6
Chile	1952-60	3,9	1,1
Ecuador	1950-62	5,3	2,2
El Salvador	1950-61	3,9	1,1
Guatemala	1950-64	5,0	1,8
Honduras	1950-61	6,4	3,3
México	1950-60	4,4	1,3
Nicaragua	1950-63	4,8	2,1
Panamá	1950-60	6,2	3,2
Paraguay	1950-62	3,4	0,7
Perú	1940-61	4,6	2,4
Rep. Dominicana	1950-60	6,2	2,5
Uruguay	1908-63	3,0	1,3
Venezuela	1950-61	6,1	2,3

FUENTE: CELADE, Información proporcionada directamente al BID.

Las diferencias en las tasas de urbanización (definida como la proporción de aumento urbano del total del crecimiento de la población), tienen variadas causas. En Argentina y en Chile por ejemplo, las bajas tasas reflejan los altos niveles de urbanización ya alcanzados. La tasa de urbanización en México es baja por una razón particular: la capacidad del campo para mantener a la población de la hacienda como

también de las pequeñas aldeas agrícolas, “a la cual —desde el punto de vista del BID— probablemente ha contribuido su proceso de reforma agraria. Esta experiencia puede ser de gran importancia para los países restantes de la región con altas tasas de urbanización, porque indica que no es posible atenuar el ritmo de los procesos de crecimiento de la población urbana”.

Una de las características más sorprendentes de la urbanización latinoamericana es el predominio de una gran ciudad, que es generalmente el centro político, económico y cultural de la nación. Tal como señala el estudio, nueve zonas metropolitanas de América Latina generalmente tienen poblaciones superiores a un millón de habitantes; tres de éstas, Buenos Aires, Santiago y Montevideo, cuentan con más de la cuarta parte de su población nacional. Tomando en cuenta la “primacía” que comparten Quito y Guayaquil, en Ecuador, 16 países tienen más de la mitad de su población urbana concentrada en la ciudad capital. Brasil, Colombia, México y Venezuela son los únicos países en donde esto no ocurre. Sin embargo, sus ciudades más grandes, Río de Janeiro, Sao Paulo, Bogotá, Ciudad de México y Caracas, tienen más de un millón de habitantes cada una y constituyen claramente, puntos focales para el resto de la nación.

Factores de “repulsión” y “atracción”

El rápido crecimiento de las ciudades latinoamericanas se debe a las altas tasas de crecimiento natural y a una fuerte migración rural-urbana. Las corrientes migratorias contribuyen aproximadamente en un 50% al crecimiento urbano de la región; por lo tanto, del incremento de 28,1 millones de la población del continente durante la última década, aproximadamente 14 millones eran migrantes del campo.

Los migrantes son atraídos hacia la ciudad como resultado de los factores de “repulsión” y “atracción”. Entre los factores de “repulsión”, se encuentran: la injusta repartición de la tierra y la consecuente incapacidad del campo para proveer más que una mera subsistencia, la ausencia de un manifiesto derecho de propiedad de la tierra y niveles de salario extremadamente bajos.

En comparación con la notable ausencia de oportunidades en el campo, las grandes ciudades aparecen ante los ojos de los campesinos, especialmente para los más jóvenes, como centros de oportunidades económicas y sociales. La acentuada percepción de este contraste y su expresión en la acción, se ven facilitados por los recientes mejoramientos substanciales, efectuados en las comunicaciones y transportes entre la ciudad y el campo.

La urbanización como un “problema”

La urbanización es generalmente considerada como una parte deseable y esencial de la modernización. El BID señala que la urbanización latinoamericana no es indeseable *per se*; el “problema” es el de la “urbanización acelerada de la pobla-

ción en un contexto de desarrollo porfiadamente insuficiente”. La urbanización en las naciones actualmente desarrolladas se dio como resultado del descubrimiento de una nueva tecnología que inició el proceso de industrialización y la transformación de las estructuras económicas y sociales. “El motor que puso en marcha todo el proceso... fue un cambio revolucionario, ocurrido en un período relativamente breve, del conocimiento y de los métodos tecnológicos... Era lógico que hubiera reajustes en la distribución sectorial de la producción nacional y de los recursos productivos, incluida la fuerza de trabajo, que debía ser redistribuida en función de las nuevas necesidades y modalidades del incentivo económico”. El movimiento hacia las ciudades fue principalmente una respuesta a la demanda de trabajo por parte de los nuevos centros industriales.

“En agudo contraste con lo anterior —afirma el BID— el moderno progreso tecnológico en la América Latina no ha sido fruto de esfuerzos locales, sino que fue trasplantado desde las economías más adelantadas, cuyas condiciones particulares la habían inspirado y le habían incorporado sus propias características. Además, si bien la aceleración del ritmo de urbanización de los países desarrollados procedió *pari passu* con un rápido ritmo de expansión industrial y de cambios fundamentales en la estructura socio-económica —sin perjuicio, lógicamente, de inevitables demoras y desequilibrios temporales— los grandes movimientos demográficos en la América Latina tienen lugar en gran medida, sin los avances correlativos que en otras regiones en su época, hicieron de estos movimientos demográficos un incentivo en vez de un obstáculo para el crecimiento económico moderno”.

El estudio señala además, que la revolución industrial fue precedida en los países actualmente desarrollados, por una revolución en la producción agrícola. Pero “todas las indi-

Cuadro N° 2

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR GRANDES SECTORES DE ACTIVIDAD 1960-1980¹, DOCE PAISES².

(Millones y porcentajes)

SECTOR	1960	%	1980	%
Primario	25.197,9	46,7	34.938,6	35,3
Secundario	9.826,1	18,2	19.075,1	19,3
Terciario	18.911,9	35,1	44.808,3	45,4
Totales	53.935,9	100,0	98.822,0	100,0

¹Extractado de: Información Estadística Sobre Recursos Humanos en Varios Países Latinoamericanos, OEA, Washington, D. C., octubre, 1967, mimeógrafo. Para México, información del Banco Central, proporcionada al BID.

²Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela y Centro América.

caciones parecen sugerir que los aumentos de productividad en la región han sido muy inferiores al nivel y ritmo... necesarios para sustentar un proceso vigoroso y sostenido de desarrollo en el sector urbano". El sector agrícola no sólo fracasa en lograr hacer del mercado y capital, una contribución necesaria para la industrialización, sino que su estagnación constituye una de las principales fuerzas que motivan la migración rural-urbana.

Urbanización y Desempleo

En América Latina, la migración rural-urbana no ha sido respuesta a una auténtica demanda urbana de trabajo creada por la expansión industrial, sino que ha resultado más bien del desempleo y de fuertes presiones económicas en el campo. "Mientras América Latina se acerca más y más al grado de urbanización observado en las regiones económicamente desarrolladas, queda muy lejos de éstas en lo que se refiere tanto a las oportunidades de ocupación en actividades urbanas directamente productivas como al nivel de vida que permite el rendimiento por persona en dichas actividades".

Entre 1925 y 1960, la población económicamente activa de América Latina aumentó cerca de 36 millones, de los cuales, 12 millones fueron absorbidos por el sector agrícola, quedando los 24 millones restantes en condiciones de ser incorporados a actividades no agrícolas. ¿Dónde encuentran empleo estos 24 millones?

El BID compara la estructura de distribución ocupacional para este período del desarrollo latinoamericano con la correspondiente a la etapa de transición de los países actualmente desarrollados. En estos últimos, la urbanización fue acompañada por una acelerada expansión manufacturera. La proporción de empleo en el sector secundario, del cual la manufactura constituye el componente principal, se elevó en un promedio del orden del 11 por ciento durante el proceso de transformación de aquellas naciones en estados urbanos industriales. Más aún, a través de todo este período, el sector de servicios ocupó una proporción menor de fuerza de trabajo que las actividades del sector secundario.

"Aunque no se dispone de información estadística estrictamente comparable para la América Latina, es significativo que la participación de las manufactureras propiamente dichas en el empleo total de la región haya aumentado apenas de 13,7 a 14,3 por ciento en los 35 años que van desde 1925 a 1960, al mismo tiempo que las actividades urbanas no manufactureras, en las cuales predominan los servicios, aumentaron su participación en la fuerza de trabajo total de 25 a 39 por ciento".

Además, sólo el 14 por ciento de la población económicamente activa de América Latina se encuentra comúnmente empleada en la industria manufacturera, comparado con el 31 por ciento en los países del Mercado Común, 27 por ciento en Australia y 22 por ciento en el Japón. Las oportunidades de trabajo en la industria se encuentran limita-

das aún más por el hecho de que el 80 por ciento del producto industrial está concentrado en Argentina, Brasil y México, que poseen solo el 63 por ciento de la población del continente.

La absorción de los migrantes rurales al empleo productivo es dificultada por barreras de tipo sociológicas, culturales e inclusive lingüísticas, separando a la mayor parte de los campesinos de los "modernos" habitantes urbanos. Por lo tanto, se crean las "poblaciones marginales", que constituyen un elemento creciente en muchas ciudades latinoamericanas.

"¿Cuál es, pues, —pregunta el BID— el significado de estas condiciones? Teniendo en cuenta la limitada capacidad de empleos del sector manufacturero... y la imposibilidad de un retorno a las condiciones rurales que originaron la migración, una gran parte del exceso de la fuerza de trabajo buscó salida en diversos tipos de servicios". Esto ocasionó el desproporcionado crecimiento del empleo en relación a la ocupación directamente productiva (ver Cuadro 2), con la resultante de altos niveles de subempleo que caracteriza a la mayor parte de los países latinoamericanos. El estudio cita estimaciones de alrededor del 30 por ciento de desempleo equivalente (incluyendo tanto al desempleo manifiesto como al subempleo) para la región como un todo.

1980: ¿Crisis Urbana?

Los flujos de migrantes rurales mal preparados tanto cultural como ocupacionalmente para enfrentarse a la ciudad y sus exigencias, generan crecientes demandas no solo en cuanto al limitado mercado ocupacional, sino en cuanto a las facilidades físicas y sociales de las áreas urbanas. Esto puede apreciarse especialmente en los campos de la vivienda, educación y servicios de salud, donde los déficits existentes se encuentran agravados aún más por el natural aumento de la población y por la fuerte migración rural-urbana.

En 1980, estos problemas, ya agudos, habrán alcanzado proporciones críticas si las tendencias históricas continúan inalteradas. Entre 1965 y 1980, las ciudades aumentarán su población en 100 millones. Se calcula que 27 ciudades tendrán una población superior a un millón de habitantes cada una (ver Cuadro 3). De estas 27 ciudades, ocho presentarán características de una "megalópoli" contemporánea, con la correlativa multiplicación de las condiciones críticas ya existentes.

Conclusiones

El Banco señala con cierta preocupación, los efectos que estas crecientes presiones podrían ejercer sobre la distribución racional de los escasos recursos, tanto del sector público como del privado: "En estas circunstancias, las migraciones en gran escala evidentemente entrañan una serie de impli-

Cuadro N° 3

AMERICA LATINA: CIUDADES QUE PROBABLE-
MENTE TENDRAN MAS DE UN MILLON DE
HABITANTES EN 1980

PAIS	CIUDAD	1960	1980
Argentina	Gran Buenos Aires	6.739	9.815
	Córdoba	586	1.189
Brasil	Río de Janeiro	3.223	6.290
	Sao Paulo	3.164	7.780
	Recife	788	1.866
	Belo Horizonte	643	2.308
	Salvador	631	1.642
	Porto Alegre	618	1.671
	Fortaleza	355	1.055
Colombia	Curitiba	345	1.466
	Bogotá	1.662	5.208
	Medellín	718	1.879
	Cali	618	1.965
Chile	Barranquilla	493	1.012
	Santiago	1.896	4.400
	Guayaquil	511	1.409
Ecuador	Guatemala	577	1.298
México	México	2.832	4.550
	Guadalajara	737	2.799
	Monterrey	597	1.914
	Ciudad Juárez	262	1.113
Panamá	Panamá	273	1.160
Perú	Lima	1.436	3.563
Rep. Dominicana	Santo Domingo	370	1.542
Uruguay	Montevideo	1.159	1.583
Venezuela	Caracas	1.336	4.115
	Maracaibo	422	1.146

NOTA: Las proyecciones se han calculado extrapolando la tasa de crecimiento del último período intercensal. Cuando esta tasa excedió de 7,5 por ciento, se aplicó esta cifra.

FUENTE: Naciones Unidas, Centro Interamericano de Demografía (CELADE), Santiago, Chile, información directa al BID; Naciones Unidas, Demographic Yearbook, 1967, New York, 1968.

caciones de naturaleza económica y social; imponen una pesada carga sobre una infraestructura social de por sí insuficiente, en especial en las esferas de la vivienda, educación, salud, pública, etc., y se conjugan con otros factores de insatisfacción para generar un estado de intranquilidad social preñado de consecuencias socio-económicas y políticas. "Por otra parte, la rápida migración de una fuerza de trabajo rural no calificada y mal adaptada a los requerimientos del medio urbano es un factor adicional de inquietud laboral, de presión de los salarios y baja productividad. Plantea el problema fundamental de crear oportunidades de empleo urbano eficientes y de suministrar facilidades para la capacitación de los trabajadores al rápido ritmo que exige la acelerada corriente de nuevos migrantes. Introduce deformaciones en la estructura económica, como por ejemplo la aparición de un creciente sector de servicios desvinculado del crecimiento de las actividades productoras de bienes; tiende a deprimir los rendimientos por persona en todas las ocupaciones y a aumentar el nivel de precios directamente, mediante una inflación de la demanda de bienes de consumo y de servicios básicos insuficientes, e indirectamente, por el aumento de los gastos públicos corrientes.

"Ante esta situación y frente a la aguda necesidad de aliviar problemas que amenazan la estabilidad social y política, suele ser difícil para los gobiernos negarse al desarrollo de actividades de bienestar social más costosas que lo que los recursos disponibles permiten o a la realización de proyectos que constituyen un alivio pasajero a costa de los beneficios a largo plazo y a pesar de los imperativos de la eficiencia económica y de las prioridades en la asignación de recursos escasos".

El Banco Interamericano de Desarrollo no sugiere que la acelerada urbanización de América Latina pueda o deba ser frenada. Se limita a señalar la magnitud de los problemas creados por este proceso y sugiere que los gobiernos estén conscientes de las demandas generadas por la "explosión urbana". Sus recomendaciones se centran básicamente en la necesidad de una planificación de alcances corto, medio y largo, y de una distribución de los recursos que haga frente a las crecientes necesidades de una sociedad en proceso de acelerada urbanización.

Octubre de 1969.