

# ALGUNOS ASPECTOS DE LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Por MIGUEL ARGOYTIA ROIZ

DESDE hace algún tiempo se ha venido operando en los países de Latinoamérica una urbanización relativamente rápida. Con el fin de conocer el desarrollo de este fenómeno, las Naciones Unidas calcularon índices de urbanización utilizando los censos más recientes. (1) En la elaboración de este instrumento se consideraron los porcentajes de la población que vive en localidades de más de 20 mil y de más de 100 mil habitantes. (Cuadro I).

El porcentaje de la población de Latinoamérica que vive en localidades de más de 20 mil habitantes resulta superior al promedio mundial, no obstante que en 1950 la región figuraba entre las menos urbanizadas de la tierra. Argentina, Chile y Uruguay se cuentan entre los 15 países más urbanizados del mundo, ya que sus porcentajes de habitantes en localidades de 20 mil moradores o más son de 48.3, 42.9 y 36.2, respectivamente.

Los procesos de urbanización muestran diferentes formas de crecimiento, según sean la extensión territorial, los antecedentes históricos, la situación económica existente, y los factores de índole social y cultural. La América Latina se caracteriza por tener una fuerte concentración de población en sus grandes ciudades. El fenómeno se explica, en general, porque la urbe más importante es frecuentemente la capital del país, y a su vez el centro de actividades industriales, comerciales, culturales y educativas. Se observa que las principales ciudades de estos países tienen una tasa de crecimiento demográfico más alta que la población total; así, las grandes urbes (de más de 100 mil habitantes) crecen con mayor rapidez que las aglomeraciones urbanas que albergan de 20 a 100 mil habitantes por localidad.

La composición de la población por sexos es diferente en la ciudad y en el campo. En conjunto, el número de hombres en la región es casi igual al de mujeres; a mediados de 1950, se estimaba que esta proporción era de 95.5 hombres por cada 100 mujeres. No obstante, el porcentaje de varones en la ciudad es inferior al nacional, en todos los países, ya que la región se caracteriza por una fuerte afluencia de mujeres hacia las urbes. Esta relación se altera en las capitales, ya que son centros de atracción de inmigrantes.

(\*) El presente artículo se basa en varios estudios presentados al Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina, que se llevó a cabo bajo los auspicios de la CEPAL en Santiago de Chile en julio de 1959. Se consultaron, entre otros documentos:

- 1) CEPAL.—Algunas normas de política general que entraña la urbanización.
- 2) S. Rottenberg.—Nota sobre aspectos económicos de la urbanización en América Latina.
- 3) CEPAL.—Aspectos demográficos de la urbanización en América Latina.
- 4) CEPAL.—Creación de oportunidades de empleo en relación con la mano de obra disponible.
- 5) CEPAL.—Informe provisional del seminario sobre problemas de urbanización en América Latina.

(1) Generalmente el censo levantado en cada país alrededor de 1950. Para Uruguay, donde no se ha levantado ningún censo desde 1908, se utilizó una estimación.

CUADRO I

## INDICES DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

PAIS	Año Censal	Porcientos de la Población Total a que Vive en Localidades de más de:		Porcientos de la Población Urbana (Según la Definición Censal)
		20 000 Habitantes	100 000 Habitantes	
<i>América Central y Antillas</i>				
Costa Rica	1950	17.5	17.5	33.5
Cuba	1953	36.5	21.9	57.0
El Salvador	1950	13.0	8.7	36.5
Guatemala	1950	11.2	10.2	25.0
Haití	1950	5.1	4.3	12.2
Honduras	1950	6.8	0.0	31.0
México	1950	24.1	15.1	42.6
Nicaragua	1950	15.2	10.3	34.9
Panamá	1950	22.4	15.9	36.0
R. Dominicana	1950	11.1	8.5	23.8
<i>América del Sur</i>				
Argentina	1947	48.3	37.2	62.5
Bolivia	1950	19.7	10.6	33.6
Brasil	1950	20.2	13.2	36.2
Colombia	1951	22.3	14.7	37.8
Chile	1952	42.9	28.5	60.2
Ecuador	1950	17.8	14.6	28.5
Paraguay	1950	15.2	15.2	34.6
Perú	1940	13.9	8.4	36.1
Uruguay	1950 <sup>b</sup>	36.2	32.6	c
Venezuela	1950	31.0	16.6	53.8

FUENTE: CEPAL.—Aspectos demográficos de la urbanización en la América Latina. Tomado de U.N. Demographic Yearbook, 1955 datos de censos oficiales, para Cuba: H. L. Browning, "Recent Trend in Latin America Urbanization", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, marzo de 1958.

a Los datos básicos para Panamá y Colombia incluyen las poblaciones indias de organización tribal.

b Estimación procedente de la obra "The World Distribution of Urbanization" por Kingsley David Hilda Hertz, *Bulletin of the International Statistical Institute*, Vol. XXXIII, Parte IV, página 237.

c No se dispone de datos.

Se considera que en los países latinoamericanos la fecundidad es bastante elevada. El cálculo del número de niños de hasta 4 años por cada mil mujeres de 15 a 49 años de edad osciló de 423 en la Argentina (1947) hasta 749 en República Dominicana (1950). El promedio para la región es superior a 500. En América Latina la fecundidad en la zona urbana es notoriamente menor que la rural. También hay diferencias en la composición por estado civil, ya se trate de la población urbana o de la nacional. Así, se encuentra que las ciudades tienen una cantidad mayor de personas solteras y que el número de casados es mayor en el medio rural; en la ciudad es alta la proporción de viudez y de personas divorciadas y separadas. Esto se explica principalmente por la migración interna de mujeres a las zonas rurales, que hace subir la proporción de solteras y viudas, a las condiciones sociales inherentes a la urbe.

Las deficiencias de las estadísticas han hecho difícil captar las diferencias en la mortalidad entre las zonas urbanas y rurales. Sin embargo, del estudio que se pudo realizar en cinco países de la región se llega a la conclusión de que en la ciudad es menor la mortalidad infantil y la femenina, pero más alta la de los varones. No obstante, para que se puedan conocer coeficientes más exactos, se necesitan nuevos estudios sobre este tema.

La inmigración internacional está ligada evidentemente con el desarrollo urbano. Así, se observa que la proporción de nacidos en el extranjero aceleró el ritmo de urbanización en Argentina y Panamá principalmente. También en Río de Janeiro, Caracas y La Habana es alta la proporción de extranjeros residentes.

Los índices de migración del campo a la ciudad ponen de manifiesto que esta corriente es un factor bastante importante en el crecimiento de la población urbana. Así, se observa que en Venezuela el crecimiento urbano fue debido principalmente a la migración de las zonas rurales hacia la ciudad. En el último período intercensal, los países de América Latina tuvieron una corriente de migración interna que varió de 40% en México a 70% en Colombia, siendo muy fuerte este movimiento en El Salvador, Paraguay, Nicaragua, República Dominicana, Colombia y Venezuela, ya que superó al crecimiento natural de la población urbana; pero, en cambio, en Brasil, Chile, México y Cuba este último fue superior a la migración.

Las poblaciones urbanas de los países de América Latina tienen una proporción alta de adultos jóvenes y una población infantil baja. Este fenómeno es debido a que las migraciones de las zonas rurales a las urbes son de personas comprendidas entre los 15 y 59 años de edad, predominando las mujeres. Este grupo de edades constituye en la ciudad la fuerza de trabajo. En los países latinoamericanos la proporción de personas a cargo de la población trabajadora, es menor en las urbes que en el campo. De esto se infiere que la población rural soporta una mayor carga económica que la urbana, e indica que el problema es menos agudo en el área metropolitana que en las pequeñas ciudades.

El alfabetismo está más difundido en el sector urbano que en el rural, alcanzando altos niveles en las ciudades principales de Latinoamérica. Se observa que la diferencia en el grado de alfabetismo entre el medio rural y el urbano, es mayor en los países cuyo nivel general de desarrollo es muy bajo; se encuentran en este caso Guatemala, Perú, Haití y Honduras. Esta diferencia es, por obvias razones, menor en los países cuyo nivel es más alto, como Argentina, Chile, Cuba y Costa Rica. Hay que observar que Venezuela, país en donde el proceso de urbanización fue relativamente rápido, se produjo un descenso cultural en la población urbana; entre 1941 y 1950 la población urbana aumentó en un 7% anual, y el número de personas alfabetizadas bajó del 77% al 51%.

Se interpreta el proceso histórico de la concentración de la población en las urbes de dos maneras: según la primera tesis, las masas rurales tienden a emigrar a los centros urbanos, a fin de satisfacer la demanda de mano de obra en la ciudad, abandonando la agricultura; este fenómeno explica la aparición de las grandes ciudades industriales. La otra tesis atribuye el movimiento hacia el sector urbano a la gran densidad de la población agrícola. Cuando es posible armonizar estos movimientos, se produce un equilibrio en el desarrollo económico, pero cuando las migraciones son debidas a

una fuerte concentración de población rural más bien que a la capacidad de atracción económica de la ciudad, entonces resulta una excesiva urbanización. Un estudio de grados de urbanización e industrialización en Argentina, Chile, Venezuela, Colombia y Brasil demostró que, por regla general, en América Latina, la población de las urbes es mayor que la necesaria para satisfacer la demanda de mano de obra en las actividades secundarias y terciarias. En otras palabras, al lado del desempleo en el sector rural aparece la desocupación en el sector urbano.

### *Aspectos Económicos de la Urbanización*

Estimaciones hechas por la Comisión Económica para la América Latina muestran que de 1925 a 1955 la tasa de crecimiento anual de la población urbana en la región fue del orden del 3%, ya que pasó del 33% de la total en 1925 al 44% en 1955. La población rural creció en estos años en un 1.5%. Los habitantes de las zonas rurales se han multiplicado lo suficiente como para poder enviar excedentes de población a las ciudades. Esta emigración se explica, obviamente, por las diferencias de salarios que existen entre el campo y la ciudad. Un estudio de las retribuciones en las actividades manufactureras y la agricultura en cuatro países de América Latina, en diversos años, indica que el ingreso de los trabajadores en las industrias era superior al percibido en la agricultura. Aunque en algunos países la diferencia no es grande, siempre actúa como estímulo para la migración interna. Otro factor que contribuye a la emigración rural es que la urbe ofrece mejores posibilidades de acceso a la preparación cultural. Además, las ciudades latinoamericanas cuentan con una serie de comodidades que hace que la gente llegue incluso a sacrificar ingresos, con tal de poder tener una serie de servicios que no posee en el campo. No obstante que los trabajos de las masas que emigran de las zonas rurales podrían ser más productivos en su lugar de origen, la labor que desempeñan en la urbe, por pequeña que sea, está mejor remunerada. Es característico de las urbes ocupar una gran cantidad de población económicamente activa en los servicios; así, por ejemplo, en Costa Rica la proporción ocupada en este ramo fue del 22.5%, en 1927 y del 25.7% en 1950; en México, en 1940 el empleo en el sector servicios representaba el 19%, ascendiendo para 1950 al 21.8% de la población económicamente activa.

El hecho de que la ciudad ofrezca mayores comodidades y atraiga a la población rural se debe a que es en la urbe donde los gobiernos realizan las inversiones sociales más cuantiosas; esto hace que también el sector privado tienda a concentrar sus inversiones en las ciudades. La aglomeración de las inversiones en las principales capitales de Latinoamérica, ha hecho que la demanda de mano de obra en la gran metrópoli sea un factor que hace subir el salario y ha determinado que la población de las urbes de la región crezcan a mayor velocidad que la población total de sus países. Otro sector que ha ejercido bastante presión en el crecimiento de las ciudades latinoamericanas y en el aumento aparentemente rápido del empleo en ellas, es el de la administración pública. Los gobiernos han tendido a aumentar el número de las funciones administrativas, destinando una proporción elevada de sus gastos al pago de sueldos y salarios a los empleados públicos; por regla general, estos gastos se concentran preferentemente en la capital con perjuicio no solamente para el sector rural, sino para las demás urbes.

Desde hace tiempo, la mayoría de los gobiernos de la región ha aplicado medidas para favorecer al sector manufacturero y, como las industrias tienden a localizarse en los centros urbanos, la política de industrialización ha contribuido también a que la población de las ciudades crezca más rápidamente que la del resto del país. Otro factor que coadyuva al aumento de la concentración en la urbe es el sistema de transportes, ya que éstos facilitan los desplazamientos de un lugar a otro. Un servicio de transportes eficiente hace que la ciudad pueda crecer en extensión, pues sus habitantes siempre encontrarán una forma fácil de trasladarse.

Los talleres artesanales que existen en los países de Latinoamérica han constituido una importante fuente de atracción en las urbes. Así, en Colombia, según el Censo Industrial de 1953, de 20 mil establecimientos que existían, el 50% estaba constituido por talleres que empleaban de 2 a 3 personas. Estos son una vieja institución en Latinoamérica y han facilitado el movimiento de población de los centros rurales a la ciudad.

## *Oportunidades de Empleo y Mano de Obra Disponible*

La estructura del empleo urbano en América Latina se caracteriza por un desequilibrio entre las actividades secundarias y terciarias, y por una gran proporción de mano de obra marginal y submarginal. (2) El desequilibrio consiste en que una gran cantidad de la población se dedica a los servicios, mientras que la producción de bienes afronta muchas veces el problema de la escasez de la mano de obra. No obstante, dentro del sector de servicios también hay desproporción, ya que algunas actividades se encuentran recargadas de trabajadores, mientras que otras, como la enseñanza y la salubridad carecen de personal. El empleo industrial se encuentra concentrado en pequeñas fábricas de poca productividad, mientras que las empresas grandes tienen problemas en lo que toca a la oferta de mano de obra calificada. Probablemente la falta de equilibrio en el empleo urbano se debe al hecho de que el proceso de urbanización avanza con más rapidez que el de industrialización. Sin embargo, a la larga el crecimiento de la industria fabril debería determinar el equilibrio entre las actividades de producción y las de servicios, ya que el desarrollo de industrias crea al mismo tiempo una demanda extra. En la época actual, la composición del empleo en la ciudad indica que en el sector urbano de la región predomina la subocupación, sobre todo en las actividades terciarias.

El grado de absorción de la mano de obra en las zonas depende de factores tecnológicos e instituciones, así como de la oferta y la demanda en los diversos sectores de población. Actividades como las industrias manufactureras, las empresas mineras y los servicios básicos dan empleo a personas que reúnen una determinada capacitación; el aumento en la demanda de trabajadores en estas actividades está limitado por el volumen reducido de la nueva inversión. Por tanto, estas fuentes de trabajo no crecen tan rápidamente como cabría esperar, tomando en cuenta tanto las altas tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo total como el movimiento de la mano de obra rural hacia las ciudades.

La absorción de empleados por el sector de administración pública está sujeta a las presiones que ejercen los sindicatos y a factores de índole política. Otros sectores menos productivos que la gran industria y servicios básicos, tales como talleres, comercio de menudeo, industrias domésticas, actividades de la construcción, etc., y que requieren un menor grado de preparación, registran una gran absorción de mano de obra; es en este campo donde se concentra el grueso de los trabajadores marginales y submarginales, y donde se albergan las corrientes de migración procedentes de los sectores rurales.

La falta de preparación de las personas que emigran del campo en general con un nivel muy bajo de instrucción o carentes de ella, es factor adverso en todas las ramas económicas. Fácil es comprender, en estas condiciones, porqué la ciudad crece más rápidamente que las facilidades educacionales, y porqué se perpetúa la población marginal en las urbes.

La influencia que ejercen el volumen del ahorro y las inversiones en el proceso de urbanización origina variaciones en el nivel de ocupación de la mano de obra. El ahorro de la clase trabajadora urbana de bajos ingresos se reduce, en algunos casos, a la aportación que se hace al seguro social; la capacidad de ahorro de la masa urbana con bajos ingresos es casi nula. La demanda efectiva de los consumidores de

las ciudades y la propensión a ahorrar dependen estrechamente de una escala de gustos que cambian según las modificaciones del ingreso y la capacitación obtenida.

La preferencia por determinados bienes y servicios evoluciona por etapas en los distintos niveles sociales y económicos. La llegada a la ciudad trae consigo un cambio en los gustos y necesidades respecto de los que se tenían en el campo; en esta fase, el ingreso se destina principalmente a la adquisición de alimentos y al pago de servicios de tipo urbano. La estabilización en el empleo mejora la situación dando por resultado que el ingreso adicional se destina a compras de ropa y adquisición a crédito de bienes duraderos. El domicilio fijo es el tercer objetivo, una vez logrado el anterior; en esta fase se sacrifican gastos de consumo. El aumento de la comodidad particular es el paso que sigue a los anteriores. En esta etapa se demanda una cantidad grande de bienes duraderos, y se adquiere automóvil para el transporte. Además, se plantea la necesidad de adquirir un seguro, pues surge el deseo de garantizar el ritmo de vida alcanzado.

Es de advertirse que gran parte de la población de América Latina no ha alcanzado ni siquiera la etapa de estabilización ocupacional. En estas condiciones, pasará algún tiempo antes de que pueda aumentar el ahorro de los centros urbanos, y es probable que cuando ello sea posible existan modalidades que hagan que la población de las ciudades tienda a postergar tal aumento.

La elevada tasa de urbanización ha tenido un efecto mucho mayor en el volumen de las inversiones que en la formación del ahorro. En los países poco desarrollados con un determinado crecimiento, la inversión urbana representa una proporción muy elevada de los gastos totales de capital; así, en México, D. F., entre 1939 y 1950, las inversiones en la industria de la construcción representaron el 55.5% de la inversión total, (4) en tanto que la población de la ciudad representaba sólo el 12% de la del país. Por esta razón, las inversiones del sector urbano en construcciones tienen un marcado efecto sobre el volumen y forma del total de inversión y sobre el mercado de la mano de obra urbana. Debido al grado tan alto de urbanización, la inversión en los países latinoamericanos sufre una deformación, pues al establecerse industrias con la población inherente en la periferia de la ciudad, las autoridades tienen necesidad de realizar inversiones que de otro modo se hubieran podido aprovechar en actividades más productivas.

### *El Crecimiento del Sector Urbano en México*

Según una investigación muy reciente, hecha por un experto de las Naciones Unidas, el señor Louis Ducoff, es muy probable que el sector urbano crezca en México entre 1950 y 1980 a una tasa anual del 3.7%, mientras que la población rural aumentará solamente en 1.1% anual.

El cuadro II, tomado de esta investigación, pone de relieve que las urbes tenderán a crecer muy aceleradamente a la par que la fuerza de trabajo que se dedica a otras actividades que no sean las agrícolas. Con un aumento tan grande en la población urbana del país, hay que suponer también que para 1980 México contará con varias ciudades grandes de otra manera, si persiste la tendencia a la concentración en la metrópoli, el crecimiento urbano de la República crea a las autoridades un problema de magnitud difícil de imaginar. La hipótesis de que la población urbana representará en 1980 el 62.0% de la total, implica que las inversiones y servicios tendrán que aumentar en una forma semejante,

(2) Se considera marginal y submarginal a la mano de obra de mediana y poca calificación.

(4) Según el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas

CUADRO II  
MEXICO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION, 1950-1980  
(Según hipótesis media)

	1 9 5 0		1 9 6 0		1 9 7 0		1 9 8 0	
	Número (miles)	% Pop. Total	Número (miles)	% Pop. Total	Número (miles)	% Pop. Total	Número (miles)	% Pop. Total
Población total	25 793	100.0	32 781	100.0	41 778	100.0	53 309	100.0
Población urbana	10 988	42.6	16 063	49.0	22 978	55.0	33 052	62.0
Población rural	14 805	57.4	16 718	51.0	18 800	45.0	20 257	38.0
Población en edad económicamente activa*	8 179	31.7	10 679	32.3	13 866	33.3	17 825	33.4
Agrícola	4 727	57.8	5 456	41.1	6 198	44.7	6 774	38.0
No agrícola	3 452	42.2	5 223	48.9	7 668	55.3	11 051	62.0

FUENTE: Basado en "Los Recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-80 y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico".—Dr. Louis Ducoff.—ONU.—Junio de 1959.

\* Se considera económicamente activa a la población de 10 años o más.

ue de no ser así se podría originar una baja de la productividad. Esto entraña una gran corriente migratoria de los sectores rurales a las urbes, que obligará a que los servicios asistenciales y educativos alcancen para ese año un grado de desarrollo y perfeccionamiento bastante alto.

Lo anterior hace pensar en la necesidad de planear el desarrollo de las zonas rurales y urbanas, y de que se adopte na política que tienda a armonizar el crecimiento de ambas.

### *Aspectos Sociales de la Urbanización*

La migración de los centros rurales a los urbanos crea na diversidad de problemas socio-económicos cuya atención equiere diversas disposiciones. Los migrantes generalmente arecen de información acerca de las condiciones de vida en as urbes. El recién llegado a la ciudad desconoce cual es el ível de preparación con que debe contar para asegurarse una uena remuneración; también se enfrenta a un desconocimien-o de los precios que rigen en la metrópoli y de los gastos que e necesario sufragar para poder subsistir. A menudo, el mirante no sabe a qué lugar dirigirse para obtener una infor-ación que le ayude a resolver los problemas que se le plan-ean; muchas personas llegan en busca de atención médica a adquirir una instrucción que no les es accesible en la rovincia. Generalmente, los de la zona rural van a residir a as colonias de tugurios, donde encuentran lugar más fácil-iente. Esta zona no tiene ninguna oficina o centro de infor-ación que pueda proporcionar ayuda a los recién llegados a los que ya residen en ella. Es en ella donde se generan as desorientaciones y donde surgen la vagancia y la prosti-ición, así como donde establece su residencia la población arginal. Todo este núcleo humano de migrantes y habitantes e tugurios tiene que afrontar también los problemas de la scasez de viviendas, y los asignados por la especulación de rrenos y las nuevas construcciones.

### *Algunas Sugestiones Sobre Política Urbana*

La solución de las dificultades que plantea el crecimiento oano está vinculada a las tendencias del desarrollo econó-ico y, en particular, a la industrialización. Sin embargo, isten ciertos campos específicos en los que parece posible tuar de inmediato. A los migrantes se les debe dar informa-

ción acerca de las condiciones de vida en la urbe e indicar que para obtener una remuneración regular es necesario que cuenten con cierto grado de preparación. Sería también conveniente informarles sobre el costo de la vida en la ciudad, a fin de que puedan valorar los gastos que habrán de hacer. Debería considerarse también el establecimiento en las zonas rurales, de oficinas que tengan contacto con fuentes de trabajo urbano, y que divulguen las condiciones que prevalecen en la ciudad. Sería útil crear centros de recepción que orienten a los migrantes; dar albergue y alimentos a los recién llegados, y tratar de mejorar las condiciones de los que ya residen, es decir extender y fortalecer toda clase de servicios sociales para la corriente migratoria interna. El fomento de clubes o unidades de barrio en las zonas de tugurios, que tengan a su servicio toda clase de profesionistas para impartir orientación representaría otra forma de ayuda para la población urbana. Una más sería brindar ayuda a los obreros adultos, que generalmente no poseen una preparación adecuada y cuyo nivel de vida es, por tanto, muy precario. Como en este grupo se encuentra gran cantidad de la población rural recién llegada a la ciudad, sería adecuado ayudarle a encontrar un mejor nivel de ingresos, enseñándole nociones de educación fundamental.

Las autoridades de algunos países latinoamericanos ya han tomado medidas para tratar de resolver el problema de la vivienda urbana; sin embargo, la solución de fondo para quienes moran en las zonas deprimidas de las urbes radica en el aumento de su ingreso. Una política de orientación y asesoría a las zonas desheredadas a fin de ayudar a los habitantes en sus construcciones, y ponerlos a salvo de especuladores de terrenos, es norma que debería tomarse en cuenta en la urbe. Otra solución a este problema radicaría en planear la inversión para la habitación popular, y en dar alicientes para que se mejore y conserve la ya existente.

Para afrontar los problemas socioeconómicos que plantea la rápida urbanización de América Latina, es necesario que las autoridades de cada país traten de fomentar el sector agrícola para contener hasta cierto grado las migraciones a las urbes. Para que los resultados que se obtengan puedan ser satisfactorios, tal política debe basarse en la coordinación de las actividades del sector público tanto en las zonas rurales como en las urbanas.